

LES
MANDATS INTERNATIONAUX

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 16 mars 1936, à 14 heures

PAR

C.-A. BOUTANT

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LICENCIÉ ES-LETTRES

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

ANCIEN PENSIONNAIRE DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE BERLIN

Président : M. BASDEVANT, Professeur.

Suffragants : { MM. LE FUR, } *Professeurs.*
 { SCELLE. }

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, Paris, 5^e

1936

Les Mandats Internationaux

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LES

MANDATS INTERNATIONAUX

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 16 mars 1936, à 14 heures

PAR

C.-A. BOUTANT

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LICENCIÉ ES-LETTRES

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

ANCIEN PENSIONNAIRE DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE BERLIN

Président : M. BASDEVANT, Professeur.

Suffraganis : { MM. LE FUR, }
 SCELLE. *Professeurs.*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, Paris, 5^e

—
1936

* 30550.



AVANT-PROPOS

Les mandats sont une institution entièrement nouvelle du droit international. Leurs origines remontent aux traités, qui en 1919-1920, ont mis fin à la Grande-Guerre. Depuis bientôt quinze ans qu'ils existent, les mandats ont provoqué une littérature immense. Une bibliographie des mandats, publiée naguère par les soins du Secrétariat général de la Société des Nations, atteint les proportions d'un petit volume. Mais, si de nombreuses et excellentes monographies ont été publiées sur cette question, les études d'ensemble sont restées rares. Parmi celles-ci on doit retenir la thèse de M. André Millot, ouvrage capital, pour qui veut connaître l'établissement du régime des mandats. Paru en 1924, ce livre n'apporte, toutefois, sur le fonctionnement de cette institution, que des données forcément incomplètes et quelque peu abstraites, encore que l'auteur ait, avec beaucoup de pénétration, perçu les différents problèmes qu'allait soulever l'application du système.

Dans un cours professé à l'Académie de Droit International de La Haye, en 1927, et publié dans le *Recueil des cours*, M. Henri Rolin pouvait utiliser avec profit l'abondante documentation que les procès-verbaux de la Commission Permanente des Mandats mettait à la disposition des chercheurs.

Les deux volumes écrits à la même époque par M. van Rees et conçus dans le même esprit, ont été une étude très complète et documentée de la question.

Mais, depuis 1928, la pratique a dû enregistrer de nouveaux faits, la Commission Permanente des Mandats a tenu de nouvelles sessions, la 28^e en octobre 1935. Les

procès-verbaux de la Commission, malgré les excellentes tables qui les accompagnent, sont d'un maniement difficile.

Le but des pages qui suivent est d'exposer les traits généraux et essentiels des mandats, tels qu'ils se dégagent de la pratique suivie depuis quinze ans. L'auteur s'est efforcé de grouper, sous des titres aussi précis que possible, les enseignements que la doctrine peut retenir des travaux du Conseil de la Société des Nations et de la Commission Permanente des Mandats.

INTRODUCTION

Issu du bouleversement apporté par la guerre mondiale, le mandat international, que décrit l'article 22 du Pacte, est une institution entièrement nouvelle. Elle trouve son origine dans les traités signés au cours des années 1919-1920 entre les Puissances alliées et associées et les Etats ex-ennemis.

Il s'est agi de donner un statut à des territoires qui, détachés de l'Empire ottoman, ou anciennes colonies allemandes, étaient, en raison de l'état peu évolué de leurs populations, incapables de se gouverner eux-mêmes.

L'Allemagne occupait en Afrique un vaste domaine : le Togo, le Cameroun, l'Est africain, les établissements fondés par Lüderitz sur la côte du Sud-Ouest. En Extrême-Orient, l'Allemagne était installée à Kiao-Tchéou, dans le Pacifique, aux Mariannes, aux Marschall, aux Carolines, au Samoa et en Nouvelle-Guinée, établissements tous très éloignés les uns des autres et le territoire à bail excepté, fort pauvres.

Le 1^{er} novembre 1914, les Allemands devaient abandonner Kiao-Tchéou où les Japonais avaient débarqué 60.000 hommes, les Alliés occupaient sans combat les colonies du Pacifique¹. Les colonnes franco-anglaises s'emparaient en 1915 et en 1916 du Togo et du Cameroun où n'étaient stationnées que quelques forces de police. Par un accord conclu à Londres le 4 mars 1916, la Grande-Bretagne et la France se partageaient l'administration des pays conquis. Après une courte campagne conduite par le Génér-

1. En 1917, un accord intervint entre les Alliés, aux termes duquel, ceux-ci s'engageaient à appuyer les prétentions du Japon sur les Carolines, les Mariannes et les Marschall, lors de la conclusion de la paix.

ral Botha, un corps expéditionnaire sud-africain chassait les Allemands du Sud-Ouest ; le territoire tombait aux mains de l'Union. En Afrique Orientale, le Colonel von Lettov-Vorbeck, après avoir opposé une vive résistance aux troupes de débarquement indo-britanniques, était contraint, à l'automne de 1917, de s'enfuir en territoire portugais et, à la signature de l'armistice, les Anglais administraient le pays.

Lorsque, le 24 janvier 1919, la Conférence de la Paix, réunie à Paris, tint sa première séance politique et qu'elle aborda le problème des colonies allemandes, la situation de fait était la suivante : elles étaient occupées militairement par les Alliés. Qu'allait-on en faire ? Les rendre à l'Allemagne ? Personne n'y songeait. L'ancien souverain était accusé de mauvaise administration et d'abus de toutes sortes. Il paraissait impossible de revenir au *statu quo ante*¹. Le Président Wilson, dont le prestige et l'influence étaient alors considérables, avait tranché net : « il ne peut être question de rendre ses colonies à l'Allemagne ». Britanniques, Français, Belges, Japonais, de leur côté, désiraient conserver leurs conquêtes. Mais là, commençaient les difficultés, les prétentions des Puissances qui réclamaient l'annexion pure et simple des colonies allemandes se heurtaient aux vues du Président Wilson qui entendait confier à un organisme international l'administration de ces territoires. Deux solutions extrêmes se présentaient, ou bien l'annexion des colonies allemandes par les Puissances victorieuses, ou bien leur administration par un organisme international.

La première de ces solutions répondait mal à l'état d'esprit qui régnait alors. Pendant la guerre, les Alliés et les Etats-Unis avaient affirmé à maintes reprises qu'ils combattaient pour la défense d'un certain idéal de justice, et la sauvegarde d'un patrimoine moral, les principes démocratiques. Une application aussi brutale du droit de conquête, même à l'égard de peuples de l'Afrique centrale et des îles du Pacifique, eut été en contradiction avec cette

1. A. Millot, *Les mandats internationaux*, pp. 11 et suiv.

attitude. Le Président Wilson avait dit dans son message au Congrès du 8 janvier 1918, que dans l'examen des revendications coloniales, l'intérêt des populations pèserait du même poids que les revendications équitables du Gouvernement dont le titre serait à définir¹. Formule vague sans doute, mais qui se rattachait à une maxime politique : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et qu'appuyait un immense mouvement d'opinion.

Le projet du Président Wilson, de confier l'administration des anciennes colonies allemandes à un organisme international, n'était guère praticable et les résultats du protectorat exercé par les Puissances à Tanger n'étaient pas si brillants que cette solution fût examinée favorablement par les Parties intéressées.

C'est ainsi qu'après avoir tâtonné pendant plusieurs jours, le Conseil Suprême se rangea à l'idée du mandat, formule nouvelle dont l'origine peut être trouvée dans une brochure célèbre du Général Smuts, parue à la fin de 1918 *The League of Nations, a Practical Suggestion*. Partie intégrante du système qui comportait l'organisation d'une Société des Nations, c'est dans le cadre des institutions de Genève que le mandat international a pris corps et s'est développé.

Imaginé d'abord, pour être la charte des anciennes colonies allemandes, le régime du mandat, élargi et assoupli a été aussitôt et sans que l'on sache trop comment² étendu par les auteurs du traité aux provinces arabes détachées de l'Empire ottoman. Durant la guerre, les Arabes s'étaient rangés à la cause des Alliés et des promesses leur avaient été faites. La révolte que dirigea le Colonel Lawrence le long de la ligne de chemin de fer du Hedjaz avait été une utile diversion sur le front d'Orient. Au début d'octo-

1. Message au Congrès du 8 janvier 1918, 5^e point : « Un arrangement librement débattu dans un esprit large et impartial de toutes les revendications coloniales, fondé sur la stricte observation que dans le règlement des questions de souveraineté, l'intérêt des populations pèsera du même poids que les revendications équitables du Gouvernement dont le titre serait à définir ».

2. Résolutions adoptées à la fin de 1917 par le Comité Parlementaire des Trades Unions et, à sa suite, par le Comité Exécutif du Labour Party.

3. A. Millot, *op. cit.*, p. 19.

bre 1918, le Général Allenby était entré à Damas que les Français avaient occupé immédiatement en conformité d'accords signés entre Paris et Londres dès 1916¹. En Mésopotamie, les opérations, conduites à la fois par l'Amirauté britannique, le War Office et le Gouvernement de Delhi, avaient atteint leurs objectifs : les garnisons turques avaient été chassées de Bagdad. Il appartenait au Conseil Suprême de décider du sort de ces peuples libérés du joug ottoman. La Syrie, le Liban, la Palestine et la Mésopotamie sont devenus des mandats, solution, qui permettait de sauvegarder les droits des diverses nationalités établies dans ces pays où races et religions sont très mêlées et où n'étaient turcs que soldats et fonctionnaires².



Le 13 février 1919 était voté l'article 22 du Pacte de la Société des Nations qui pose les principes de cette institution nouvelle du Droit International, le mandat, et la décrit dans ses grandes lignes. Ce texte a été rédigé par les membres mêmes du Conseil Suprême, et n'a pas été remanié par la suite, le Comité de rédaction auquel il fut soumis, n'ayant osé retoucher l'œuvre de personnalités aussi haut placées. L'article 22 du Pacte semble créer un incapable de droit international. Le territoire s'administre ou est administré avec l'aide et sous la responsabilité d'une Puissance qui exerce sa tutelle en qualité de Mandataire sous le contrôle de la Société des Nations³. Mais, les termes de mandat, de mineur, de tutelle, ne doivent être considérés que comme des expressions commodes, et ce serait prêter à de dangereuses confusions, que de rapprocher le mandat

1. Accord Sykes-Picot de 1916.

2. Message au Congrès du 8 janvier 1918, 12^e point : « Aux parties turques l'Empire ottoman actuel serait garantie pleinement la souveraineté ainsi que la sûreté ; mais, d'autre part, il faut assurer aux nationalités qui vivent actuellement sous le régime turc, une sûreté certaine d'existence et une possibilité absolument dépourvue d'entraves d'un développement autonome ».

3. Article 22 du Pacte de la Société des Nations, § 3 : « Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues ».

d'une institution du droit privé, la tutelle par exemple. L'article 22 prévoit la mise en vigueur de plusieurs catégories de mandat : mandat A, mandat B, mandat C, s'harmonisant avec le degré d'évolution et le degré de culture présumés des territoires ou pays considérés : communauté du proche Orient, peuples de l'Afrique centrale, territoires tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique¹. Le mandat est essentiellement gratuit, et la Puissance Mandataire n'a que des devoirs. Son administration doit être désintéressée, des droits reconnus aux populations indigènes, des prérogatives accordées aux Etats membres de la Société des Nations s'imposent à son respect. Ainsi, entre l'Etat qui en est investi, et la Société des Nations au nom de qui il est exercé, le mandat crée un lien de responsabilité qui est le fondement logique du pouvoir de contrôle confié au Conseil². Ce contrôle est en fait exercé par une commission permanente, la Commission des Mandats. Cet organisme, dont l'existence est due à une intervention de Lord Robert Cecil, la veille du vote de l'article 22, le projet primitif ne le prévoyait pas, exercera

1. Article 22, § 4 : « Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nation indépendante peut être reconnue provisoirement, à la condition que les Conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris en considération pour le choix du Mandataire ».

§ 5 : « Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique Centrale, exige que le Mandataire assume l'administration du territoire, à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autre limitation que celle que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes l'instruction militaire, si ce n'est pour la police et la défense du territoire, et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ».

§ 6. « Enfin il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut, dans l'intérêt de la population indigène ».

2. § 7 : « Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge ».

sur l'évolution de tout le système, une influence décisive¹. Le mandat n'organise pas, par l'absence de concurrence, l'exploitation économique du territoire par la Puissance Mandataire seule. Il assure aux Etats membres de la Société des Nations des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce². Le mandat est en principe temporaire et la Puissance Mandataire se doit d'acheminer graduellement vers le libre Gouvernement les peuples mineurs dont elle a la tutelle³.

* * *

L'Allemagne a renoncé à ses colonies en faveur des Puissances alliées et associées comme le stipulaient les articles 119 et suivants du Traité de Versailles ; en vertu de l'article 16 du Traité de Lausanne, certaines communautés du proche Orient ont échappé à la souveraineté de la Turquie. C'est pour pourvoir à l'administration de ces provinces et de ces territoires et assurer le bien-être de leurs populations, jusqu'au jour où elles seront capables de se diriger seules, que le système des mandats a été imaginé par les auteurs du Pacte. Certains ont peut-être glissé à dessein dans ce texte des formules générales, désireux de réserver l'avenir et de faire triompher une conception nouvelle du régime colonial, mais le mandat international n'a été appliqué en fait qu'aux provinces arabes de l'Empire ottoman et aux colonies allemandes. Toutefois, une partie de l'ancienne colonie du Cameroun n'a pas été soumise au nouveau régime, mais a été restituée à la France qui avait dû la céder à l'Allemagne à la suite des accords conclus le 4 novembre 1911 et le 28 septembre 1912⁴. Par l'article 125

1. § 9 : « Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels du Mandataire et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution du mandat ».

2. *Infra*, pp. 229 et suiv.

3. *Infra*, pp. 27 et suiv.

4. Au cours de la 11^e session de la Commission Permanente des Mandats, tenue en 1927, le Président donnait très courtoisement au représentant accrédité par le Gouvernement français, M. Duchêne, l'occasion de rappeler : « les circonstances à la suite desquelles une partie de l'ancienne colonie allemande n'a pas été soumise au régime mandataire » (C.P.M., 11, 1927, p. 27).

du Traité de Versailles, l'Allemagne renonce à tous droits issus de ces arrangements. Une petite bande de terre que l'Allemagne avait enlevée au Portugal en 1894, située à l'embouchure de la rivière Rowouna, sur la frontière méridionale de l'Est-africain a été également détachée de cette colonie pour être rendue à son ancien souverain. En Extrême-Orient, le territoire de Kiao-Tchéou a été, en vertu de l'article 156 du Traité de Versailles, remis au Japon qui, par la suite, sur la pression des Etats-Unis, l'a abandonné à la Chine.

L'administration des pays et territoires sous mandat a été confiée à l'Angleterre et à certains Dominions britanniques, à la France, à la Belgique et au Japon. L'Irak a été un mandat britannique. La Grande-Bretagne exerce un mandat sur la Palestine et la Transjordanie, sur le Tanganyika, sur une fraction du Togo et certaines régions du Cameroun. L'Union Sud-africaine administre le Sud-Ouest africain, le Commonwealth d'Australie, la Nouvelle-Guinée, le Dominion de la Nouvelle-Zélande, le Samoa occidental. Les mandats sur la Syrie et le Liban, sur le Togo et le Cameroun, ont été attribués à la France ; celui sur le Ruanda-Urundi à la Belgique. Le Japon administre, comme Puissance Mandataire, les ex-colonies allemandes du Pacifique situées au Nord de l'Equateur. Le mandat sur l'île de Nauru, conféré à l'Empire britannique, offre un cas particulier. Il est exercé en fait par l'Australie en vertu d'un accord intervenu en 1920¹ entre les Gouvernements de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Cet accord a été confirmé 10 ans plus tard par une loi dite « Nauru Agreement Act 1932 »².

Le Conseil de la Société des Nations, en confirmant les divers mandats, n'a fait que prendre acte des désignations effectuées par les Grandes Puissances à Versailles pour les colonies allemandes³, à San-Remo pour les pro-

1. C.P.M., 2, 1922, p. 48.

2. C.P.M., 23, 1933, p. 32.

3. Décision du Conseil des quatre du 6 mai 1919, modifiée par la décision du 21 août 1919. Pour les détails, A. Millot, *op. cit.*, pp. 36 et suiv.

vinces détachées de l'Empire ottoman¹⁻². Les frontières qui furent alors tracées sur le papier, et qui, par la suite, ne seront guère modifiées, coïncident avec les positions respectives des troupes d'occupation alliées à l'armistice du 11 novembre. Britanniques, Français, Belges, Nippons administreront sous le contrôle de Genève les zones qu'ont occupées au cours des hostilités, leurs corps expéditionnaires. Aussi le mandat international est-il apparu comme une sorte de compromis entre la thèse de l'annexion et la thèse de ceux qui voulaient placer les territoires coloniaux sous un régime international.

Le 1^{er} décembre 1920, le Conseil de la Société des Nations approuvait la constitution de la Commission Permanente des Mandats, chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. Tous les rouages nécessaires au fonctionnement du système existaient, il fallait assurer son fonctionnement et, pour cela, déterminer exactement les termes de chaque mandat, c'est-à-dire, le degré d'autorité, de contrôle et d'administration à exercer par le Mandataire sur le territoire confié à sa tutelle. L'article 22 du Pacte ne renfermait sur ces points que des explications vagues³.

Le dispositif des mandats du type C, ceux où les pouvoirs du Mandataire sont le plus étendus, a été rapidement mis sur pied. Le Conseil n'a eu qu'à retoucher légèrement les textes élaborés par la Commission Milner qu'il approuvait et confirmait officiellement le 17 décembre 1920. Les mandats C, s'appliquent aux anciennes possessions allemandes du Pacifique et au Sud-Ouest africain. Les mandats relatifs au Togo, au Cameroun et au Tanganyka n'ont été confirmés que beaucoup plus tard, le 6 juillet 1922.

La Commission Permanente des Mandats tenait sa première séance le 4 octobre 1921. Au cours de cette pre-

1. Décision du Conseil Suprême à San-Remo du 25 avril 1920 avant la signature de la paix avec la Turquie. Pour les détails, A. Millot, *op. cit.*, pp. 46 et suiv.

2. *Infra*, pp. 19 et suiv.

3. *Infra*, p. 13.

mière session, non seulement les rapports des Puissances Mandataires sur les mandats C ont été examinés, mais aussi ceux que les Gouvernements français, anglais et belge ont communiqués bénévolement sur l'administration du Togo, du Cameroun, du Tanganyka, de la Palestine et de l'Irak. Ainsi, durant un temps, le système a fonctionné officieusement.

Les mandats A, pour la Syrie et la Palestine, ont été confirmés par le Conseil le 24 juillet 1922 et encore l'exécution en a-t-elle été retardée pour la Syrie par des difficultés politiques entre la France et l'Italie.

Mais les textes où sont réglementés les devoirs des Mandataires à l'égard des populations soumises à leur administration et qui fixent les droits des autres Etats membres de la Société des Nations, approuvés par le Conseil, n'étaient opposables qu'à ces mêmes Etats et partant, n'obligeaient pas les Etats-Unis d'Amérique, qui n'ont pas ratifié le Traité de Versailles et ne sont pas entrés dans la Société. Saisi par le Gouvernement de Washington en février 1921, alors qu'il examinait les projets de mandats B, le Conseil avait suggéré aux Puissances Mandataires de chercher elles-mêmes avec les Etats-Unis un terrain d'entente. Ces négociations ont abouti à la conclusion d'une série d'accords particuliers qu'ont confirmés des traités ¹.

* * *

L'établissement du régime du mandat en Irak a donné lieu à des difficultés plus grandes encore. Il n'a été instauré qu'en 1924, par un traité signé entre la Puissance Mandataire et l'Irak devenu indépendant sous l'autorité de l'Emir Fayçal.

Le Traité anglo-irakien de 1924, prévoyait que le jeune Etat demeurerait soumis au régime du mandat pendant une

1. Pour les détails, A. Millot, *op. cit.*, pp. 65 et suiv.

Traité belgo-américain du 18 avril 1923, amendé le 21 janvier 1924 ; traité franco-américain du 13 février 1923 ; accord avec le Japon et les Etats-Unis, signé le 11 février 1924, etc..

durée de 20 ans ; à l'expiration de ce délai, le Gouvernement britannique s'engageait à faciliter l'entrée de l'Irak au sein de la Société des Nations. Dès 1928, l'autorité du Gouvernement local s'était affermie. Les divers rouages administratifs fonctionnaient normalement. Le pays donnait des preuves de maturité suffisante pour que la fin du régime mandataire pût être envisagée.

Le 24 septembre 1932, le Conseil a admis l'Irak à entrer dans la Société des Nations, le nouvel Etat ayant signé et ratifié une déclaration aux termes de laquelle il s'engageait à respecter certains intérêts en matière judiciaire, religieuse, en matière économique, commerciale et industrielle et à sauvegarder les intérêts des minorités de race, de langue et de religion. L'Irak remplissait ainsi toutes les conditions pour être reconnu comme un Etat complètement indépendant¹.

Le 3 octobre 1932, l'Assemblée décidait d'admettre l'Irak dans la Société des Nations, consacrant ainsi son indépendance².

Bien que par certains côtés, il ait constitué un cas particulier, l'Irak a été un bon exemple d'un mandat arrivant au terme de son évolution normale.

1. C., 68, p. 1727.

2. S.D.N., *Actes de la 13^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1932, VI, p. 24.

Première Partie

**Le mandat international.
Ses caractères essentiels.
Théorie générale.**

CHAPITRE PREMIER

LES SOURCES JURIDIQUES DU MANDAT INTERNATIONAL

Les sources juridiques du mandat international doivent être cherchées à la fois dans l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et dans les termes des divers mandats. Ces textes diffèrent à la fois par leur origine et leur inspiration. Rédigé par les membres du Conseil Suprême, l'article 22 présente cet ensemble de qualités et de défauts qui caractérise d'autres parties du Pacte. L'article 22 ne fait que poser les principes du mandat dont le mécanisme sera précisé par la suite dans des textes beaucoup moins généraux et mieux en harmonie avec les exigences de la pratique, les termes des divers mandats, œuvre de techniciens.

Au § 8 de l'article 22, se lit l'aveu de l'insuffisance des dispositions qui y sont insérées : « Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ». Les termes des mandats qui fixent les conditions et les modalités de chaque mandat forment véritablement la constitution du régime où les Mandataires trouvent la limite de l'autorité qu'ils ont à exercer, l'organisme de contrôle, la mesure de ses pouvoirs, les autres Etats membres de la Société des Nations et les Etats-Unis, la garantie des droits que leur assure le système.

Aussi, on oublie volontiers l'article 22 du Pacte, beau-

coup trop abstrait et imprécis. Ce dernier ne serait d'aucune utilité pour le praticien : le diplomate, le conseiller juridique, l'avocat international, qui doit résoudre un problème de droit. Cependant, il faut considérer de près le contenu de ces textes. Les termes des divers mandats ne se suffisent pas à eux-mêmes, loin de renfermer une analyse complète des divers rouages de l'institution, ils ne font qu'en préciser certaines modalités, conformément au § 8 de l'article 22, où ils puiseraient leur force juridique. Les termes des divers mandats ne décrivent pas l'organisme international de contrôle indispensable au fonctionnement du système. Les dispositions contenues dans les termes du mandat ne feraient que compléter l'article 22 du Pacte sans le corriger. Ce serait le sens des préambules inscrits en tête de ces textes. Le préambule du mandat pour la Syrie et le Liban renferme le considérant suivant : « Le Conseil de la Société des Nations ... »

« Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (alinéa 8), il est prévu que si le degré d'autorité de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

« Confirmant le dit mandat a statué sur ses termes comme suit : ... »

Le mandat britannique sur le Tanganyika et le mandat belge sur le Ruanda-Urundi se réfèrent également au § 8 de l'article 22 qu'ils citent. Les préambules des autres mandats B et C sont encore plus explicites. Ceux des mandats français sur le Togo et le Cameroun disposent que ces territoires seront administrés « en conformité avec l'article 22 du Pacte de la Société des Nations ». La rédaction des préambules des mandats pour le Samoa occidental et les anciennes colonies allemandes situées au Nord de l'Equateur est quelque peu différente. Ces territoires devront être administrés « conformément à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations ». Ces textes confirmeraient cette opinion que les termes des mandats ne font que préciser les dispositions de l'article 22 et ne sauraient être inter-

prêtées dans un sens qui ne soit pas conforme à l'esprit comme à la lettre du Pacte, dont il ne serait que le développement. En 1922, Lord Balfour rappelait au Conseil que son devoir était de « veiller à ce que les termes des mandats fussent conformes aux principes du Pacte »¹.

Les termes des mandats ne sont malheureusement pas, dans toutes leurs dispositions, rédigés en conformité avec l'article 22 du Pacte, au sein même de la Commission Permanente des Mandats, ils sont interprétés de façons différentes. Les uns, dans les cas controversés, déclarent devoir s'en tenir scrupuleusement au Pacte; les autres accordent plus d'autorité aux termes des mandats qui tiendraient mieux compte des nécessités de la pratique.

Différents membres de la Commission Permanente des Mandats ont déposé au cours de sa 7^e session des mémoires où ils se sont efforcés d'apporter des solutions à plusieurs des cas controversés que posent les contradictions présentées par les textes qui viennent d'être cités. A cette occasion, le Vice-Président de la Commission, M. van Rees, dans une note préliminaire aux études qu'il présentait, écrivait ceci : « ... Ces dispositions manquent, en partie, de clarté et de précision, parfois à tel point qu'elles paraissent prêter à des interprétations divergentes, ou bien, prises à la lettre, conduiraient à des illogismes »² et il citait plusieurs problèmes, dont l'intérêt pratique ne peut être mis en doute et qui, au cours des délibérations annuelles de la Commission, avaient déjà été soulevés sans être résolus. Le Vice-Président énumérait une série de 12 questions controversées et il ne prétendait pas établir une liste complète .

1. S.D.N., *J.O.*, 1922, p. 347.

2. C.P.M., 7, 1925, p. 151.

3. 1° Les dispositions des mandats répondent-elles à la conception distincte des mandats B et C, qui se dégage de l'article 22 du Pacte ?

2° Est-il admis de doter le territoire d'une organisation politique de nature à le rendre pratiquement indépendant de l'Etat mandataire ?

3° Les stipulations du Pacte et du mandat imposent-elles au Mandataire de se consacrer au développement du territoire et de sa population, exclusivement par rapport aux intérêts des indigènes.

4° Y a-t-il désaccord entre les dispositions concernant le trafic de l'alcool qui figurent dans le Pacte et dans les mandats ?

Lorsque, en 1929, la Commission a examiné le rapport Hilton-Young¹ relatif à une union plus étroite à réaliser dans l'administration du Tanganyka et des possessions britanniques de l'Est-africain, qu'autoriserait l'article 10 du mandat, deux tendances opposées se sont manifestées parmi les membres de la Commission². M. van Rees, avec certains de ses collègues, considérait l'article 10 comme un texte qui se suffit à lui-même. Il reconnaissait que le mandat « fût en effet conféré, ainsi qu'il ressort du troisième considérant de son préambule ... à Sa Majesté britannique conformément à l'article 22 du Pacte ». Le Pacte impose, certes, l'observation de certaines obligations d'un caractère général qui n'ont, d'ailleurs, jamais été déniées par aucune Puissance Mandataire, mais ces obligations sont seulement juxtaposées aux dispositions des termes des mandats ; on ne pourrait en tirer argument pour modifier le sens des mandats particuliers. Le Pacte se borne à exprimer certains principes fondamentaux que M. van Rees énumérait : « principes, d'une part, de Droit International Public, reconnaissance du statut international distinct

5° L'impôt, dit de prestation en nature, est-il admis dans un territoire sous mandat ?

6° Quel est le sens des clauses militaires spéciales insérées dans les mandats pour le Togo et le Cameroun français ?

7° Est-il contraire au principe de l'égalité économique d'autoriser le recrutement d'indigènes afin de suppléer à la main-d'œuvre dans une colonie propre du Mandataire, tout en interdisant un tel recrutement dont bénéficierait un autre pays ?

8° Quelles sont les obligations résultant du principe que les Puissances Mandataires, ayant été constituées fideicommissaires par la Société des Nations, ne tireront aucun bénéfice de ce fideicommiss ?

9° Est-il loisible à la Puissance Mandataire d'instituer, dans un territoire sous mandat, un régime fiscal comportant annuellement un excédent budgétaire considérable ?

10° Le plein pouvoir de législation conféré au Mandataire lui permet-il de déclarer sien, par voie légale, quelque actif du territoire faisant l'objet de son mandat ?

11° Le Mandataire est-il autorisé à établir à son compte dans un territoire sous mandat, des entreprises d'un ordre public lui appartenant en propre ?

12° Est-il loisible au Mandataire de prendre n'importe quel gage dans un territoire sous mandat en nantissement d'un emprunt garanti ou d'une avance consentie ?

1. Rapport de la « Commission on Closer Union of the Dependancies in Eastern and Central Africa ».

2. C.P.M., 15, 1929, pp. 202 et suiv.

des territoires soumis aux mandats ; d'autre part, d'ordre moral, acheminement graduel des peuples mineurs vers le libre gouvernement et administration désintéressée de ces peuples dans l'intérêt exclusif du territoire et de son avenir ». Mais la légitimité de tel article clair des termes d'un mandat ne peut, pour cela, être mise en doute. Cette opinion exclut toute interprétation combinée des termes des divers mandats et du Pacte. D'autres membres de la Commission, dont M. Rappard, se font les défenseurs d'une doctrine différente. Dans le cas d'espèce qui vient d'être pris comme exemple, le Docteur Kastl, d'accord sur ce point avec M. Rappard, soutenait que la réserve exprimée dans ce dernier membre de phrase de l'article 10 du mandat pour le Tanganyka, et le texte du préambule obligent la Puissance Mandataire à ne rien faire qui soit contraire aux dispositions du Pacte. Les articles des termes des mandats devraient, selon cette opinion, être interprétés à la lumière du Pacte.

Les procès-verbaux de la Commission Permanente des Mandats et les résolutions du Conseil de la Société des Nations en matière de mandats, ne permettent pas de résoudre ce difficile problème de sources. Les termes des mandats et l'article 22 du Pacte présentent, dans bien des cas, des contradictions. Comment concilier ces textes, et, dans l'impossibilité de les concilier, lesquels possèdent l'autorité la plus grande ? L'examen des « travaux préparatoires » amènerait à admettre la priorité du Pacte. En 1922, le délégué du Japon, Vicomte Ishii, rapporteur devant le Conseil, avait proposé pour tout un groupe de mandats, de spécifier à la fin de plusieurs articles : « sous réserve des garanties prévues aux termes du Pacte et du mandat ». Ce projet, subordonnait les termes des mandats au Pacte, malheureusement le Comité de rédaction n'a pas adopté ces modifications. Mais, que les préambules des termes des mandats se réfèrent explicitement à l'article 22, ne permet pas d'établir la supériorité de ce texte-ci sur ceux-là. Les termes des mandats n'ont été fixés que parce que le Pacte était ou imprécis, ou même obscur. Une interprétation restrictive du § 8 de l'article 22 ne s'impose pas.

Les termes des mandats ne sont pas seulement un développement du Pacte, ils le corrigent et l'amendent sur certains points. Aussi, en cas de contradiction, la préférence doit aller aux textes des mandats.

Quel est, au juste, le degré d'autorité des divers mandats ? Les auteurs reconnaissent, en général, aux termes des mandats, une force analogue à celle d'un traité¹.

Les sources juridiques du mandat international sont donc doubles, l'article 22 du Pacte, qui pose les principes de l'institution, les termes des mandats, textes plus précis auxquels on reconnaît la même autorité qu'aux traités et qui, dans une large mesure, complètent et corrigent les dispositions du Pacte. Lorsque le Pacte et les termes des mandats se contredisent, il convient donc de donner la préférence aux termes des mandats.

1. Fauchille, *Traité de Droit International Public*, pp. 829-885.

Dans la littérature juridique allemande se trouve l'expression « *Mandatsvertrag* ».

CHAPITRE II

L'ATTRIBUTION DU MANDAT INTERNATIONAL SON TRANSFERT ET SA FIN

De qui les Puissances Mandataires tiennent-elles les pouvoirs qui leur sont conférés, du Conseil de la Société des Nations au nom de qui sont octroyés les mandats, ou du Conseil Suprême, par qui avait déjà été opérée la répartition des territoires à soumettre au nouveau régime ? La majorité de la doctrine est d'accord pour soutenir que le Conseil n'a fait, en confirmant les divers mandats, que prendre acte des désignations effectuées par les Grandes Puissances à Versailles pour les colonies allemandes, à San-Remo pour les provinces détachées de l'Empire ottoman.

Le 30 janvier 1919, le Conseil suprême a décidé de retirer à l'Allemagne ses colonies et de soustraire à la souveraineté turque certaines provinces arabes de l'Empire à qui les Alliés avaient fait des promesses au cours des hostilités. Le Traité de Versailles et le Traité de Lausanne¹, confirmant sur ce point le Traité de Sévres devenu caduque, ont remis ces territoires aux Puissances alliées et associées qui en ont disposé. Le Conseil de la Société des Nations s'est borné, en effet, dans sa résolution du 5 août 1920, à prier les Principales Puissances de désigner les Mandataires, de fixer les limites des territoires sous mandat et de lui soumettre les projets de mandat. Ce texte, connu

1. Traité de Lausanne du 24 juillet 1923.

sous le nom de rapport Hymans, le Conseil adopta sans le modifier le projet du membre belge, fixe la compétence de la Société des Nations, en matière de mandat, limitant le rôle du Conseil à prendre acte de la désignation des Mandataires et à s'assurer que les termes des mandats soumis à son approbation seront conformes aux principes énoncés dans l'article 22.

1° « Le Conseil décide de prier les Principales Puissances alliées et associées de vouloir bien :

a. lui désigner les Puissances auxquelles elles ont décidé d'attribuer les mandats prévus par l'article 22 ;

b. lui faire connaître les limites des territoires soumis à ces mandats ;

c. lui communiquer les termes et conditions des mandats qu'elles proposent à l'adoption du Conseil, suivant les prescriptions de l'article 22.

2° « Le Conseil prendra acte de la désignation des Mandataires et examinera les projets de mandats qui lui seront communiqués, afin de vérifier s'ils sont conformes aux prescriptions de l'article 22 du Pacte.

3° « Le Conseil charge le Secrétaire général de préparer un projet d'organisation de la Commission de Contrôle prévue par l'article 22, § 9, en s'inspirant des recommandations imposées dans le rapport »¹.

L'article 22 du Pacte, que développe et explique le rapport Hymans, définit, somme toute, avec assez de précision, les pouvoirs du Conseil. Le § 8 charge le Conseil de fixer les termes des mandats, ce dont il s'est acquitté, tout en abandonnant aux Puissances le soin de répartir entre les futurs Mandataires les territoires que leur avaient cédés l'Allemagne et la Turquie. Le Conseil a même chargé les Puissances de rédiger les termes des mandats que celui-ci s'est borné à confirmer. Mais lorsqu'on examine de près la rédaction du § 8 on s'aperçoit que l'attitude du Conseil se justifie parfaitement. Le Conseil devra statuer sur le degré d'autorité à exercer par le Mandataire, mais seulement dans le cas où n'interviendrait pas, entre les membres

1. C., 8, pp. 42, 50, 188, 190.

de la Société, une convention antérieure. Le Conseil était chargé de veiller à ce que les termes des mandats fussent précisés, il s'en est acquitté.

Ainsi, les pouvoirs du Conseil se limitent, en réalité, à ceux qui lui sont dévolus par les §§ 7 et 9 de l'article 22, c'est-à-dire à des pouvoirs de contrôle.

Le 28 octobre¹, le Conseil adressait aux Puissances une lettre reproduisant le texte de sa résolution du 5 août. Il rappelait télégraphiquement, le 28 novembre², ces deux décisions. Après des négociations laborieuses, le Conseil confirmait les textes des divers mandats³. Les préambules des termes des mandats se réfèrent explicitement à cette procédure. Pour ne citer qu'un exemple, le préambule du mandat belge sur le territoire de l'Est-africain débute par le considérant suivant : « Considérant que les principales Puissances alliées et associées sont convenues, conformément à l'article 22, 1^{re} partie (Pacte de la Société des Nations) du dit Traité, de conférer un mandat à Sa Majesté le Roi des Belges, pour administrer une partie de l'ancienne colonie de l'Afrique Orientale allemande et ont proposé de formuler le mandat dans les termes suivants... ».

La correspondance échangée en 1921 entre le Conseil et plusieurs Gouvernements permet de souligner l'incompétence de la Société en ce qui concerne l'attribution des mandats⁴. L'attribution de l'île de Yap au Japon, ayant soulevé des protestations de la part du Gouvernement de Washington, le Conseil a cru devoir dégager sa responsabilité et approuver le 1^{er} mars 1921 le texte d'une lettre que son Président adressait au Secrétaire d'Etat américain. Dans ce document, le Conseil de la Société des Nations se permet de rappeler : « que la répartition des territoires soumis au mandat est du ressort du Conseil Suprême, non de celui du Conseil de la Société des Nations. Ce qui regarde

1. C., 10, pp. 26, 58, 190, 194, 196.

2. C., 11, pp. 16, 92.

3. *Supra*, pp. 8 et suiv.

4. Ray, *Commentaires du Pacte de la Société des Nations*, p. 603.

la Société des Nations, ce n'est pas l'attribution de ces territoires, c'est leur administration... ».

Quelle est, à propos de ce problème, l'opinion de la Commission Permanente des Mandats et quels enseignements retirer des procès-verbaux de ses sessions ? En 1926, la Commission des Mandats, s'étant réunie à Rome, pour examiner les événements qui s'étaient déroulés en Syrie l'année précédente, le Président crut devoir faire cette déclaration d'ordre général avant d'ouvrir la discussion : rappeler « que la Syrie fut attribuée en mandat à la France par suite de l'accord du Conseil Suprême survenu à San-Remo en avril 1920. La Société des Nations n'est pas intervenue dans l'attribution des mandats et n'a d'autres tâches qu'un contrôle sur l'administration de ce territoire, sur la base de l'article 22 du Pacte »¹.

Lors de la session extraordinaire réunie en 1930 pour examiner les troubles survenus en Palestine, M. Rappard répliquait au représentant accrédité britannique, Docteur Drumond Shiels, qu'il ne devait pas faire allusion « à un mandat reçu de la Société des Nations ».

Toutefois, la question que l'on vient de poser : — par qui les mandats ont-ils été attribués ? — n'a été examinée que de biais par la Commission Permanente des Mandats. Les membres de la Commission ne se sont jamais prononcés sur le fond, ils se sont bornés à envisager des cas d'espèces. D'ailleurs, telle déclaration faite au cours d'une séance et rapportée au procès-verbal ne saurait engager la Commission tout entière. L'attitude de la Commission Permanente a été exposée avec beaucoup de netteté par M. van Rees au cours de la 16^e session. On s'accorde, a déclaré le Vice-Président, pour reconnaître que le mandat constitue une convention internationale, mais l'entente n'a pas pu se faire dans le monde savant sur la question de savoir de qui le Mandataire tient-il le mandat, est-ce de la Société des Nations, représentée par le Conseil, au nom de laquelle le mandat est exercé, ou bien est-ce le Conseil Suprême qui désigne les Mandataires, ou bien sont-ce

1. C.P.M., 8, extr., 1926, p. 46.

ces deux autorités qui constituent ensemble l'autre partie contractante »¹.

A lire les rapports des Puissances Mandataires, il semble que celles-ci se soient rangées à la thèse selon laquelle les mandats ont été attribués par le Conseil Suprême. Le rapport annuel sur l'administration sous mandat du territoire du Cameroun pour l'année 1932 contient sur ce sujet des observations intéressantes. Ce document rappelle, dans une introduction intitulée : « Dix ans de mandat, 1922-1932 », que, le 10 juillet 1919, à Londres, la Grande-Bretagne et la France signèrent un accord conformément à la décision du Conseil Suprême, du 6 mai 1919 qui désigne les Puissances Mandataires et effectue la répartition des territoires à soumettre au nouveau régime. « La convention du 10 juillet 1919, approuvée par le Conseil de la Société des Nations le 22 juillet 1922, forme l'*acte constitutif* du mandat »².

Le soin de désigner les Mandataires a été abandonné aux Grandes Puissances par le Conseil de la Société des Nations. Le rôle de ce dernier s'est borné à donner officiellement acte des termes des mandats. Les Grandes Puissances ont en fait et en droit effectué la répartition des territoires sous mandat et désigné les Mandataires³. La compétence du Conseil serait limitée à l'exercice de pouvoirs de contrôle sur le fonctionnement de l'institution.

*
* *

Il est donc permis de penser que si on songeait éventuellement à une nouvelle répartition des mandats existants, le Conseil ne serait pas compétent pour y procéder. Ce serait pour le moins dangereux de sa part de le tenter.

1. C.P.M., 16, 1929, p. 17.

2. Le libellé des visas des décrets du Président de la République pour les territoires sous mandat de la France, est intéressant à citer ; par exemple :
Le Président de la République ...

Vu le mandat sur le Togo confirmé à la France par le Conseil de la S.D.N. en exécution des articles 22 et 119 du Traité de Versailles en date du 28 juin 1919 ;

... Décrète.

3. C.P.M., 25, 1934, pp. 11 et suiv.

Se faisant gérant d'affaires des Puissances, le Conseil risquerait de voir sa gestion ne pas être validée. Cette question n'est pas exclusivement théorique, certains pays ont réclamé, et réclament encore des mandats.

En 1925, l'Allemagne, avant d'entrer dans la Société des Nations, a posé la question¹. Le memorandum annexé à la lettre signée du Docteur Stresemann, que le Gouvernement allemand adressait le 12 décembre 1924 au Secrétaire général de la Société des Nations, contient la remarque suivante : « L'article 22 du Pacte prévoit que la tutelle des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes sera conférée aux Nations développées, qui, en raison de leurs ressources et de leurs expériences, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité. Exclue de toute activité coloniale depuis sa défaite, l'Allemagne attend que la Société des Nations l'appelle en temps voulu à participer activement au système des mandats »².

Le régime hitlérien a semblé, tout d'abord, renoncer aux revendications coloniales. Mais, bientôt, l'entente s'est faite entre nationaux-socialistes et vieux coloniaux et le troisième Reich de réclamer en 1935, non pas des mandats, mais les anciennes colonies et celles dont l'Allemagne a besoin pour se procurer les matières premières nécessaires à son industrie³.

L'Italie qui estime n'avoir pas été aussi bien partagée que les autres Puissances victorieuses, au cours des années qui ont suivi immédiatement la guerre, n'a cessé de diriger une active propagande en faveur d'une redistribution des mandats. A cet égard, un article, publié en 1932 dans la Revue politique que dirige M. Mussolini, relatait une discussion au Sénat du royaume⁴, sur le bilan du Ministère des Affaires étrangères, où il fut parlé des mandats internationaux, et de la condition dans laquelle se trouve l'Italie à leur sujet, des droits qu'elle peut espérer

1. Ray, *op. cit.*, p. 606.

2. S.D.N., *J.O.*, 1925, p. 326.

3. Discours de M. Hitler du 21 mai 1935. Congrès colonial tenu à Fribourg en Brisgau du 13 au 16 juin 1935, *Afrique française*, août 1935, pp. 459 et suiv.

4. Gêrarchia, 12 gennaio 1932 ; C. Calisse, *Mandati internazionali*.

et qu'elle devrait éventuellement faire valoir. L'auteur de l'article, après cette déclaration de principe, que les mandats sont toujours temporaires, insinuait que l'Italie mérite d'avoir des mandats et saurait s'en montrer digne. Déjà, en 1929, devant la VI^e Commission de l'Assemblée de la Société des Nations¹, le délégué de l'Italie, Comte Bonin Lagare, avait souligné dans son exposé le caractère temporaire du mandat et agité indirectement la question d'une nouvelle attribution des territoires soumis à ce régime. M. Rappard, s'exprimant au nom de la Commission des Mandats, reconnaissait le bien-fondé de la thèse du délégué de l'Italie, mais s'associait également « à la déclaration du représentant de la France, selon laquelle il serait dangereux d'éveiller des espoirs qui risquent de se traduire par des troubles ». Le problème fut vivement discuté. Sir James Parr, délégué de la Nouvelle-Zélande, faisant allusion à un article paru dans le *Daily Mail* sous le titre : « Rendons les mandats », déclara très nettement² : « la Grande-Bretagne ne rendra pas les mandats, et ses Dominions non plus. Il peut en assurer la Commission ». Et il ajoutait : « c'est un point d'honneur que d'accomplir cette grande mission ». A cette occasion, le délégué de l'Empire britannique, Mrs. Swanwick, exposait, du point de vue juridique, la question sous son véritable aspect : « l'attribution des mandats a été faite par les Puissances alliées et associées, et ce n'est qu'avec l'accord unanime des Puissances alliées et associées, y compris les Etats-Unis, que l'on pourra procéder à une aliénation de ces mandats »³.

Cette opinion a été soutenue en mai 1935 et avec plus d'autorité encore à la Chambre des Communes. A Sir John Simon qui venait d'affirmer que la répartition des mandats dépendait de la Société des Nations elle-même, Sir Austin Chamberlain répondit : « Si ces paroles de mon collègue n'étaient précisées, elles donneraient une impres-

1. S.D.N., *Actes de la 10^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1929, VI, p. 20.

2. S.D.N., *Actes de la 10^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1929, VI, p. 24.

3. *Supra*, p. 9.

sion fausse et traduiraient une attitude toute nouvelle de la part du Gouvernement. Les mandats ont été attribués par les Puissances à Versailles. Les territoires ont été ensuite placés sous la tutelle de « la Ligue ». Il (le Gouvernement britannique) n'a jamais prévu ou prétendu que la Société des Nations avait le pouvoir de transférer le mandat d'un pays à un autre »¹.

*
* * *

L'opinion selon laquelle la compétence de la Société des Nations se limiterait à contrôler le fonctionnement de l'institution paraît être en harmonie avec les textes qui régissent la matière. L'article 22 du Pacte ne confère pas au Conseil de la Société des Nations le pouvoir d'attribuer les mandats ; les termes des mandats font, au contraire, allusion au fait que les Puissances alliées ont effectué la répartition des territoires, la pratique internationale semble confirmer ce point de vue, les mandats ont été attribués par le Conseil Suprême ; leur transfert ne pourrait avoir lieu sans l'assentiment des Puissances qui, en 1919, ont posé les conditions de la paix.

*
* * *

Le fait pour une Puissance Mandataire, de quitter la Société des Nations, entraîne-t-il pour elle la déchéance des droits qui lui ont été conférés ? En d'autres termes, la capacité du Mandataire fait-elle pour le pays investi de cette qualité une obligation d'être membre de la Société ? Aucune disposition du Pacte et des termes des mandats ne prévoit que ceux-ci doivent nécessairement être attribués à des Etats membres de la Société des Nations.

Une phrase du § 5 de l'article 22, semble toutefois laisser supposer que, dans l'esprit des rédacteurs du Pacte, la chose allait de soi. Le Mandataire doit administrer le territoire à des conditions « qui assureront également aux

1. Séance du 2 mai 1935 à la Chambre des Communes.

autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ». Que cette obligation soit imposée à l'Etat mandataire en faveur des autres membres de la Société, ne peut-on pas en déduire que cet Etat doit nécessairement être membre de la Société ? Mais une interprétation aussi extensible du § 5, texte précis qui se réfère seulement aux conditions auxquelles seront administrés les mandats B, est impossible. Le § 2 traite de l'attribution des mandats, mais il ne renferme que des dispositions très générales et ne résoud pas la question.

Sans doute, les mandats sont exercés au nom de la Société des Nations, mais ils ont été attribués par les Puissances. Aussi, en l'absence de textes précis, il ne semble pas qu'il y ait d'objections insurmontables à ce qu'une puissance étrangère à la Société soit investie d'un mandat international si elle consent à collaborer franchement avec les organismes de contrôle fonctionnant à Genève¹.

Le départ du Japon de la Société des Nations, devenu effectif le 27 mars 1935, après expiration du préavis de deux ans, a posé le problème sur le terrain de la pratique. Il a été admis par le Conseil que la sortie du Japon de la Société n'obligeait pas cette Puissance à renoncer au mandat qui lui avait été conféré sur les anciennes colonies allemandes du Pacifique, situées au Nord de l'Equateur. Toutefois, ce n'est pas dire qu'il n'y ait rien à retenir de l'allusion du § 5 *in fine* de l'article 22. Exercer un mandat au nom de la Société des Nations, sans être membre de cette Société, et c'est le cas du Japon, constitue une situation d'un caractère quelque peu exceptionnel, guère en harmonie, sinon avec la lettre, du moins avec l'esprit du Pacte.

Aucun texte ne s'oppose formellement à ce qu'un Etat membre de la Société des Nations soit titulaire d'un mandat, mais cette situation apparaît comme exceptionnelle et difficilement conciliable avec les principes qui ont inspiré le mandat international.

1. Ray, *op. cit.*, p. 606.

*
* *

L'article 22 du Pacte ne fixe pas les conditions auxquelles un mandat peut prendre fin. Toutefois, ce texte indique le caractère temporaire de l'institution. « Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ». Le caractère essentiellement temporaire du mandat ne souffre aucune discussion, lorsqu'il s'agit des Etats du Levant soumis à ce régime. Mais le principe s'applique-t-il avec la même force aux mandats des catégories B et C ? Il faut répondre affirmativement bien qu'aucun texte ne le dispose expressément. Le Conseil de la Société des Nations, la Commission Permanente et la majorité de la doctrine sont, en effet, d'accord pour reconnaître le caractère temporaire du système des mandats d'une façon très générale. Mais, et il importe d'insister sur ce point, en raison de l'état de civilisation souvent très primitif des populations de l'Afrique centrale et du Pacifique, le problème de la cessation du mandat ne saurait être envisagé que dans un avenir très lointain pour les territoires B et C.

On pose, en principe, que le mandat ne peut cesser que lorsqu'il a atteint son but, c'est-à-dire lorsque les populations soumises au régime du mandat sont devenues capables de se diriger seules et de se constituer en Etats pleinement indépendants. Quel est l'organe compétent pour décider de la fin du mandat ? Il semble que ce soit le Conseil assisté de la Commission Permanente des Mandats. Les termes des mandats disposent que ces textes ne peuvent être modifiés sans le consentement du Conseil. « Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toute modification à apporter aux termes du présent mandat », article 18 du mandat syrien.

La pratique fournit d'ailleurs des exemples de l'application de cette règle. Le 20 février 1928 était signé, entre la

Grande-Bretagne représentée par Lord Plumer et l'Emir Abdullah un traité fixant les modalités de l'application du mandat en Transjordanie. La Commission Permanente a examiné immédiatement le nouveau traité. Mais comme cet accord ne faisait que reproduire les principes posés par les articles 15, 16 et 18 du mandat pour la Palestine relatifs au régime spécial accordé à la Transjordanie, elle n'a vu aucune objection à sa mise en vigueur¹. Si le traité avec l'Emir n'avait pas été conforme au mandat, l'approbation du Conseil de la Société des Nations eut été nécessaire pour qu'il fut valable.

Aussi, de ce que le Conseil est compétent pour examiner les modifications à apporter aux termes des mandats, on peut déduire facilement pour cet organisme le droit de déterminer les conditions générales à prévoir pour la fin du régime. Mais, le Conseil ne pourrait décider à lui seul de la fin d'un mandat. Le problème de la cessation du mandat doit être rapproché de celui du transfert de mandat. Les Puissances Mandataires ont été désignées par le Conseil Suprême, le Conseil de la Société des Nations s'est borné à approuver les décisions intervenues à Versailles et à San-Remo. Le Conseil ne peut mettre fin à un mandat sans l'assentiment exprès ou tacite des Puissances. Il faut même aller plus loin, le Conseil ne peut proposer de mettre fin à un mandat avant d'être saisi par la Puissance Mandataire. Ce sont les Puissances Mandataires qui sont responsables de l'ordre dans un pays sous mandat, c'est donc aux Mandataires qu'il appartient de décider s'il doit être mis fin aux mandats. Mais, il convient d'insister sur ce point, l'approbation du Conseil est toujours nécessaire. A la lumière des renseignements fournis par le Mandataire, le Conseil apprécie si le pays sous mandat offre des garanties suffisantes pour qu'il puisse être mis fin à ce régime et pour que le territoire soit érigé en Etat souverain. Le Conseil ne saurait, de toute évidence, décider de la fin d'un mandat contre le gré de la Puissance Mandataire qui, seule, peut apprécier sainement si l'Etat candidat

1. C.P.M., 13, 1928, p. 45.

à la souveraineté est capable de se gouverner sans l'aide et les avis de conseillers étrangers. Cette solution est très raisonnable, et il y a peu de danger qu'une Puissance Mandataire soit tentée de s'opposer par la force à ce qu'un peuple digne de devenir indépendant échappe à sa tutelle.

Quelles sont les conditions générales à prévoir avant qu'il puisse être mis fin au mandat dans un pays placé sous ce régime ? La Commission Permanente, à qui l'étude de ce problème a été confiée par le Conseil, a estimé qu'il convenait de subordonner l'émancipation d'un territoire placé sous mandat à deux ordres de conditions préalables : l'existence d'un certain état de fait, qui permette de présumer que le pays a atteint un stade d'évolution où un peuple est devenu capable de se conduire seul dans les conditions difficiles du monde moderne, certaines garanties que doit fournir le territoire en instance d'émancipation.

De l'avis de la Commission Permanente, « la question de savoir si un peuple considéré jusqu'ici comme mineur a acquis l'aptitude à se gouverner seul sans l'aide et les conseils d'un Mandataire, est une question de fait et non de principe, qui ne peut être résolue que par l'observation attentive de l'évolution politique, sociale et économique, de chaque territoire. Cette observation doit être poursuivie pour autoriser la conclusion que les progrès de l'esprit public et de l'état social sont tels qu'ils permettent le fonctionnement des rouages essentiels d'un Etat et la pratique des libertés politiques »¹.

Le territoire doit : « 1° être doté d'un Gouvernement constitué et d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de l'Etat ; 2° être capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique ; 3° être en mesure d'assurer la tranquillité publique dans toute l'étendue du territoire ; 4° être assuré de disposer de ressources financières telles qu'elles puissent régulièrement pourvoir aux besoins normaux de l'Etat ; 5° posséder une législation et une organisation

1. C.P.M., 20, 1931, pp. 228 et suiv.

judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables ».

Le territoire en instance d'émancipation doit fournir également telles garanties dont le Conseil sera juge dans chaque cas particulier.

Le cas de l'Irak est un exemple tout à fait remarquable. Dès 1928, les rapports de la Puissance Mandataire sur la situation du territoire constataient que, malgré les crises, la vie constitutionnelle du pays fonctionnait régulièrement. Le Haut-Commissaire britannique, Sir Francis Humphrys, affirmait que, si l'administration de l'Irak présentait encore beaucoup d'imperfections, le pays était moralement capable de se gouverner seul et qu'on ne pouvait tarder davantage à satisfaire les aspirations légitimes de ces populations à l'indépendance.

Le traité d'alliance et d'amitié signé en 1930 entre la Grande-Bretagne et l'Irak, reconnaît la souveraineté du nouvel Etat. Si les troupes d'aéronautique britanniques demeurent stationnées dans le pays pour une période de 25 ans, la responsabilité de l'ancienne Puissance Mandataire, en ce qui concerne le maintien de l'ordre intérieur, a cessé d'être engagée dès l'entrée en vigueur du Traité. Le représentant accrédité expliquait d'ailleurs que ces troupes ne demeuraient dans le pays que parce que l'Irak avait obtenu l'alliance de la Grande-Bretagne¹.

Les insinuations de certains articles de revues laissant entendre que la cessation du mandat tournait à l'avantage exclusif de la Puissance Mandataire n'étaient pas justifiées.

Tous les Etats membres de la Société des Nations ont continué, sous la seule réserve de la réciprocité, à bénéficier de la clause de la nation la plus favorisée dans le nouvel Etat. Les Etats-Unis ont négocié un traité spécial leur accordant le même avantage³. Le port de Bassora est demeuré ouvert à toutes les nations⁴.

1. C.P.M., 20, 1931, p. 130.

2. Paulucci, *La fine del mandato colonial*.

3. Convention signée entre l'Irak et les Etats-Unis d'Amérique à Londres le 9 janvier 1930.

4. C.P.M., 21, 1931, p. 118.

Le problème de la protection des minorités avait soulevé plus de difficultés. On était quelque peu inquiet à Genève du sort qui serait fait aux chrétiens après le départ des Anglais. Mais la belle assurance de Sir Francis Humphrys avait tranquilisé la Commission Permanente des Mandats. A la demande du Gouvernement britannique, une commission internationale s'était livrée à une enquête sur place et toutes les craintes avaient été dissipées¹.

Le 3 octobre 1932, l'Irak est entré dans la Société des Nations, après avoir ratifié une déclaration aux termes de laquelle il s'engageait à respecter certains intérêts en matière judiciaire, religieuse, en matière économique, commerciale et industrielle et à sauvegarder les intérêts des minorités de race, de langue et de religion.

Le régime du mandat a cessé automatiquement : l'Irak est devenu un Etat souverain et indépendant.

Le but du mandat international est de permettre à des populations encore peu évoluées, d'acquérir, sous l'administration de la Puissance Mandataire, la maturité politique, qui leur permettra de se diriger elles-mêmes et de se constituer en Etats pleinement indépendants. L'abrogation du régime entraîne non pas modification des dispositions du mandat, mais leur suppression complète. Le Conseil doit donc approuver. Le Conseil pourrait-il, contre le gré de la Puissance Mandataire, décider de la fin d'un mandat ? Cela n'est pas possible. Le Conseil n'a pas attribué les mandats. Il ne peut en disposer, il outrepasserait les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués. Le Conseil ne peut qu'apprécier à la lumière des renseignements qui lui sont communiqués par la Puissance Mandataire s'il doit être mis fin au régime du mandat et autoriser.

1. C.P.M., 21, 1931, pp. 66 et suiv.

CHAPITRE III

LA NATURE JURIDIQUE DU MANDAT LA COMPÉTENCE ET LES OBLIGATIONS DES PUISSANCES MANDATAIRES LE PRINCIPE DU DÉSINTÉRESSEMENT

Les articles 118 et 119 et suivants du Traité de Versailles stipulent que l'Allemagne renonce en faveur des principales Puissances alliées et associées à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer. L'article 16 du Traité de Lausanne soustrait à la souveraineté de la Turquie certaines provinces arabes d'Asie-Mineure. Ces populations non encore capables de se gouverner elles-mêmes, ont été soumises au régime des mandats, conformément à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. L'administration de ces territoires a été confiée par le Conseil Suprême à certaines Puissances jugées particulièrement dignes d'assurer le bien-être et le développement de leur population. Le Pacte a prévu trois types de mandat correspondant au degré d'évolution des peuples soumis au nouveau régime. Selon qu'il s'agit de territoires de la catégorie A, B ou C, le degré d'autorité à exercer par la Puissance Mandataire est réglé différemment. « Il conseille, mandat A, il assume l'administration, mandat B, ou enfin mandat C, il administre comme partie intégrante de son territoire ». Dans tous les cas, le Conseil de la Société des Nations assisté d'une commission permanente, la Commission Permanente des Mandats, contrôle la gestion des Puissances Mandataires.

Quel est le statut national des territoires ou pays sous mandat, ou, pour s'en tenir aux données traditionnelles du droit international, à qui appartient aujourd'hui la souveraineté que détenaient jadis l'Allemagne ou la Turquie ?

A la question posée, qui possède la souveraineté sur les territoires sous mandat, les articles précités du Traité de Versailles et les dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations n'apportent aucune solution. Aucun texte positif ne permet de résoudre de façon précise et avec netteté le problème de la souveraineté dans les territoires sous mandat. Dans sa session de Saint-Sébastien en août 1920, le Conseil adoptait un rapport du membre belge M. Hymans, concernant les obligations de la Société des Nations aux termes de l'article 22 du Pacte. Dans ce document, l'auteur évite de se prononcer. « Je n'entrerais pas », écrit-il, « dans une controverse certainement fort intéressante sur la question de savoir où réside la souveraineté. Nous nous trouvons en présence d'une institution nouvelle. La science décidera dans quelle mesure on peut lui appliquer les anciennes notions juridiques ». Les nombreux auteurs qui ont étudié le système des mandats sont loin d'être d'accord sur cette question particulièrement délicate et épineuse. Les solutions les plus diverses ont été présentées. Plusieurs théories qui témoignent d'une grande science et de beaucoup de compétence de la part de leurs auteurs méritent d'être indiquées.

Le mandat international est apparu à certains esprits dans les années qui ont suivi immédiatement la guerre, comme une annexion déguisée.

Dans un article publié en 1920, dans la *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, M. Rolin s'exprimait ainsi : « Une fois de plus, le mandat colonial se montre à nous comme une convention *sui generis*, différente du mandat civil et impliquant cession d'un pouvoir perpétuel sur la chose administrée. Sous ce rapport, le mandat colonial tient plus de la nature de la vente que de celle du mandat ordinaire. Disons mieux, il tient de la nature du partage. L'article 22 (du Pacte), complété par la remise effective des mandats est au fond en droit ce qu'il est en fait, il

équivalait au partage des colonies allemandes... ». « La souveraineté appartient donc au Mandataire quelles que soient les modalités des mandats ».

C'est ainsi que les mandats de la catégorie A ont été comparés à des protectorats, les mandats B et C à des colonies. « Il n'y a, dit Fauchille, dans le mandat de la première catégorie comme dans un protectorat proprement dit partage de la souveraineté entre les communautés ou nations indépendantes et le Mandataire ». Selon cet auteur, le mandat C s'identifierait avec une colonie. En 1924, dans un cours professé à l'Académie de Droit International de La Haye, M. Diana soutenait la même thèse.

Mais de semblables rapprochements ne doivent pas être faits. Il existe entre le système colonial traditionnel et le régime du mandat des différences essentielles. Le mandat international a ses caractères propres qui interdisent toute assimilation d'un mandat A à un protectorat, d'un mandat B ou C à une colonie.

Le régime du protectorat trouve son origine dans un traité signé entre l'Etat protégé et l'Etat protecteur qui fixe les droits et prérogatives de chacun et aboutit à un partage de souveraineté entre les deux parties. En vertu de décisions du Conseil Suprême, approuvées et confirmées par le Conseil de la Société des Nations, certaines Puissances se sont vues confié l'administration de territoires sous le contrôle de Genève et seulement jusqu'au jour où les populations de ces territoires seront jugées capables de se gouverner elles-mêmes.

Le caractère temporaire du mandat, l'obligation pour les Puissances Mandataires de rendre compte de leur gestion au Conseil de la Société des Nations, le caractère désintéressé de cette gestion s'opposent à ce que les Puissances Mandataires détiennent la souveraineté sur les territoires confiés à leur tutelle.

En ce qui concerne certains mandats B et les mandats C, il y a sans doute quelque ironie à tirer argument du caractère essentiellement temporaire du mandat. Les populations de ces territoires, encore très « primitives » (peut-être

à jamais « mineures »), demeureront de très longues années encore incapables de se diriger elles-mêmes.

Mais le caractère désintéressé de la gestion mandataire et l'obligation pour la Puissance Mandataire de rendre compte à la Société des Nations de cette gestion subsistent, quel que soit le cas particulier envisagé avec toute leur force. Les mandats ne sont pas des colonies. Il n'y a pas eu à Versailles partage des colonies allemandes et des provinces détachées de l'Empire ottoman. Les Puissances Mandataires ne détiennent la souveraineté pas plus sur les mandats des catégories B et C que sur les mandats A.

Pour Redslob, la Société des Nations serait le détenteur de la souveraineté sur les territoires sous mandat, souveraineté dont l'exercice est confié aux Puissances Mandataires. « Du moment que la Société des Nations, par son droit de reprise et de réinvestiture a le moyen de disposer du mandat, en d'autres termes, du moment qu'il lui appartient de dispenser l'autorité dans le territoire et d'y établir le maître de son choix, bref, du moment qu'elle est la source de tous les pouvoirs, il faut conclure qu'elle y détient la dénomination suprême, la souveraineté ¹.

Mais ce ne sont ni le Conseil, ni l'Assemblée de la Société des Nations qui ont attribué les mandats. Les pouvoirs de contrôle, que possède le Conseil de la Société des Nations, en matière de mandat, lui permettent de constater qu'une Puissance Mandataire a gravement manqué aux obligations qui découlent pour elle des dispositions du Pacte et des termes des mandats et s'est montrée ainsi indigne de la haute mission qui lui a été confiée. Le Conseil pourrait estimer « hautement désirable » de voir l'administration d'un territoire sous mandat confié à une Puissance plus capable ou plus digne d'assurer le bien-être de ces populations et leur développement, mais le Conseil de la Société des Nations ne serait pas compétent pour retirer à une Puissance l'administration d'un pays sous mandat. A ne considérer que les textes positifs actuellement en vigueur, on ne voit pas très bien sur quel fondement pourrait reposer

1. Redslob, *Théorie de la Société des Nations*, p. 196.

l'attribution à la Société des Nations de la souveraineté dans les territoires sous mandat. La délégation chinoise à la 10^e Assemblée de la Société des Nations ayant présenté une déclaration, selon laquelle la souveraineté dans les territoires sous mandat appartiendrait à la Société des Nations, M. Rappard, faisait remarquer à la VI^e Commission, « que la Commission des Mandats n'était pas unanime à adhérer à la déclaration émanant de la délégation chinoise »¹. Le Conseil n'a jamais revendiqué pour la Société la souveraineté dans les territoires sous mandat.

D'autres auteurs ont attribué la souveraineté dans les territoires sous mandat aux Principales Puissances alliées et associées. M. Hojer², après avoir invoqué les articles 118 et 119 du Traité de Versailles conclut : « Est donc souverain sur les colonies allemandes, le bloc formé par les Principales Puissances alliées et associées, en faveur de qui l'Allemagne s'est dessaisie de l'ensemble de ses colonies par l'article 119 du Traité de Versailles. Par cet article, en effet, qui a le mérite d'être extrêmement clair, ont été transférés à ces Puissances tous droits et titres que l'Allemagne détenait sur ces territoires coloniaux. Du moment que le texte dit expressément « tous ses droits », il faut nécessairement y comprendre ses droits de souveraineté. Et nul autre accord n'étant intervenu à l'effet de rétrocéder à qui que ce soit ces droits, les Principales Puissances alliées les ont donc conservés par devers elles. Par conséquent, qu'on le veuille ou non, elles sont souveraines ». Cette théorie n'est sérieusement étayée ni par le Traité, ni par les faits³. Le bloc des Principales Puissances alliées et associées serait un souverain assez étrange. D'autre part, il ne semble pas qu'on puisse interpréter les articles 118 et 119 du Traité de Versailles comme le fait M. Hojer.

L'article 118 dispose que « ... l'Allemagne s'engage dès à présent à reconnaître et à agréer les mesures qui sont ou

1. S.D.N., *Actes de la 10^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1929, VI, p. 30.

2. Hojer, *Le Pacte de la S.D.N.*, p. 374.

3. La réfutation de cette théorie dans Millot, *Les mandats internationaux*, p. 117.

seront prises par les Principales Puissances alliées ou associées, d'accord, s'il y a lieu, avec des tierces Puissances, en vue de régler la disposition qui précède ».

Sans doute, l'Allemagne a renoncé à tous droits sur ses colonies en faveur des Principales Puissances alliées et associées, mais ce, uniquement en vue de l'application à ces territoires d'un statut nouveau qui a été le régime des mandats. Ces droits, les Principales Puissances ne les détiennent donc pas.

La souveraineté sur les territoires sous mandat n'appartient ni à la Société des Nations, ni aux Principales Puissances, ni aux Puissances Mandataires.

La population du territoire serait-elle le souverain ?

Dans un livre récent M. E. Pelichet se fait le défenseur d'une théorie qui confère la souveraineté aux peuples sous mandat. « Nous estimons, écrit M. Pelichet, que la théorie de la souveraineté des peuples sous mandat est celle qui convient le mieux à l'esprit comme à la lettre de l'article 22. C'est celle qui est le plus près de la pratique constante de la Société des Nations et des Puissances Mandataires »¹. Cette explication repose en définitive sur la distinction que font les civilistes entre la jouissance et l'exercice des droits. La jouissance du droit de souveraineté appartiendrait aux populations sous mandat, l'exercice de ce droit serait confié à des Puissances Mandataires jusqu'au jour où ces populations seront capables de se gouverner elles-mêmes. Mais, est-il possible d'affirmer que certaines populations sous mandat, simples groupes ethniques, seront susceptibles de former un jour des Etats souverains. Qu'il suffise de considérer le cas du Cameroun sous mandat britannique composé de plusieurs régions séparées les unes des autres et rattachées administrativement à des circonscriptions distinctes d'une colonie britannique. De même, cette disposition de l'article 2 du mandat pour la Palestine aux termes de laquelle le Mandataire devra assurer le développement d'institutions de libre

1. Edgard Pelichet, *La personnalité internationale distincte des collectivités sous mandat*, p. 108.

gouvernement n'a pas reçu encore d'application pratique, les Arabes refusant leur coopération à l'administration.

Il est fort risqué de transposer dans l'ordre international les principes du droit privé, la théorie, qui attribue la souveraineté aux populations des territoires sous mandat, repose en définitive sur une fiction. M. Millot l'a très bien perçu, et dans son excellent ouvrage sur les mandats internationaux, il présente, comme étant la plus proche de la réalité et se modelant le mieux sur les faits, la solution « qui voit la souveraineté virtuelle, éminente, résider dans la colonie elle-même et la souveraineté actuelle exercée au nom et sous le contrôle de la Société des Nations, dans l'intérêt de la colonie par une Puissance Mandataire¹. Pour Stoyanowsky², une souveraineté virtuelle appartiendrait également aux populations des pays sous mandat.

Mais, s'il faut recourir au concept de souveraineté virtuelle, ne serait-ce pas se tenir encore plus près des faits et de la réalité, que de ne point parler de souveraineté du tout ? Rien ne paraît s'y opposer. En effet, à côté des Etats souverains, on reconnaît l'existence d'autres destinataires du Droit International. Parmi ceux-ci se rangeraient à côté du Saint-Siège, de la Commission Internationale du Danube et d'autres institutions, les pays sous mandat. Soustraits par les traités, à la domination de leurs anciens maîtres : Empire allemand, Empire ottoman, ces territoires qui n'ont pas reçu de destination, sont administrés sous le contrôle de la Société des Nations par des Puissances Mandataires. L'article 22 du Pacte et des textes spéciaux, les termes des mandats prévoient les modalités de cette administration. Lorsqu'une Puissance Mandataire, d'accord avec le Conseil de la Société des Nations, estime, qu'un territoire sous mandat est capable de se gouverner lui-même, le mandat prend fin, et ce pays est érigé en Etat pleinement indépendant et souverain. Ça été le cas de l'Irak, ce sera sans doute prochainement celui de la Syrie. Le concept de souveraineté ne s'applique qu'aux Etats.

1. Millot, *Les mandats internationaux*, pp. 117-118.

2. Stoyanowsky, *La théorie générale des mandats internationaux*.

Les mandats sont autre chose. Point n'est besoin de distinguer entre la jouissance du droit de souveraineté que possèderaient les peuples de ces territoires et l'exercice du droit de souveraineté dont disposeraient les Puissances Mandataires. Les collectivités sous mandat sont des sujets de Droit International, dont les Mandataires ne sont que les représentants, mieux, les fidéicommissaires. Les Mandataires gèrent, mais les termes des mandats fixent les modalités de cette gestion, et le Conseil de la Société des Nations la contrôle.

Il est intéressant de citer à cet égard la résolution VI de l'Institut de Droit International prise lors de sa session de 1931 :

« Les collectivités sous mandat sont des sujets de Droit International. Elles ont un patrimoine distinct de celui de l'Etat Mandataire, elles jouissent d'un statut national et peuvent acquérir des droits ou être tenues d'obligations propres.

« L'acte de mandat détermine si, et dans quelle mesure, elles ont la capacité internationale d'agir ».

Cette déclaration de l'Institut de Droit International, organisme scientifique, ne doit pas être considérée comme un document officiel, mais elle résume assez bien les tendances de la Commission des Mandats et de la Société des Nations.

A la VI^e Commission de la 10^e Assemblée de la Société des Nations, tenue en 1929, le représentant de la Finlande, baron Yryö-Koskinen, déclarait que, « en ce qui concerne la question de la souveraineté en matière de mandat, le point de vue du Conseil a été exprimé dans le rapport de M. Beelaerts van Blockland adopté par le Conseil en septembre 1927 ». « Et, poursuivait le représentant de la Finlande, cette année-ci, le Conseil a tenu de préciser encore ce point de vue en relevant qu'il ressort implicitement de ce rapport que la souveraineté dans le sens traditionnel du mot, n'appartient pas à la Puissance Mandataire »¹. Dans

1. S.D.N., *Actes de la 10^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1929, VI, pp. 29-30.

son rapport, le représentant de la Hollande s'exprimait ainsi : « Il me semble que, du point de vue pratique, la situation est tout à fait claire ; le Pacte, aussi bien que d'autres articles du Traité de Versailles, les mandats eux-mêmes, les décisions déjà adoptées par le Conseil sur des questions telles que le statut national des habitants des territoires sous mandat, l'extension aux territoires sous mandat des conventions internationales applicables aux colonies avoisinantes des Puissances Mandataires, la question des emprunts et du placement des capitaux publics et privés dans les territoires sous mandat, celle des domaines ayant auparavant appartenu au Gouvernement allemand, ces instruments et ces décisions ont tous contribué à déterminer ou à préciser les rapports juridiques entre les Puissances Mandataires et les territoires placés sous leur mandat. Ces rapports, à mon avis, sont évidemment nouveaux en droit international et c'est pourquoi l'emploi de la terminologie habituelle, avec son sens traditionnel, ne s'adapte peut-être pas toujours aux conditions nouvelles »¹.

Le rapport de M. Beelaerts van Blockland qu'a adopté le Conseil semble avoir résolu définitivement cette question dans le sens qui a été indiqué, les territoires sous mandat possèdent un statut national ; l'existence de ce statut s'explique en dehors du concept de souveraineté. A la VI^e Commission de l'Assemblée en 1929, le Docteur Nansen disait : « Le Conseil a définitivement tranché cette question »². Cependant on doit relever dans le rapport Beelaerts van Blockland cette réticence : « Dans ces circonstances la situation paraît claire et nette, sauf peut-être du point de vue formel. Du point de vue scientifique³, le Conseil ne paraît pas avoir pris position de façon absolue. Toutefois si l'on rapproche le rapport Beelaerts van Blockland du rapport Hymans de 1920, un grand pas a été fait. Il est désormais impossible d'affirmer que la souveraineté, dans

1. S.D.N., *J.O.*, 1927, p. 1119.

2. S.D.N., *Actes de la 10^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1929, VI, p. 21.

3. S.D.N., *J.O.*, 1927, p. 1119.

les territoires sous mandat, appartienne aux Puissances Mandataires.

La Commission Permanente des Mandats n'a jamais pris position sur la question de principe, qui possède la souveraineté dans les territoires sous mandat ? Mais comme le faisait remarquer le représentant de l'Allemagne, Docteur von Schubert à la VI^e Commission de la 10^e Assemblée de la Société des Nations, « la Commission des Mandats s'est efforcée d'assurer, de toute façon, l'application des grands principes qui sont à la base de l'institution des mandats et qui sont inscrits dans le Pacte lui-même, savoir notamment le maintien des territoires sous mandat comme unités intégrales »¹. Dans un mémoire présenté à la Commission des Mandats en 1923, M. van Rees faisait sien ce point de vue de la « League of Nations Union » de Londres : « Les relations, entre une Puissance Mandataire et un territoire sous mandat sont d'une autre nature que les relations existant entre un Etat souverain et ses dépendances. Le statut d'un Mandataire est non pas celui d'un propriétaire, mais celui d'un fidéicommissaire. Il n'est pas libre de gouverner dans son propre intérêt en vertu d'un droit de conquête, c'est au nom de la Société des Nations qu'il exerce sur les habitants du territoire l'autorité dont il peut être revêtu. Cette autorité ne lui est attribuée qu'en vue d'assurer leur bien-être et leur développement et d'ouvrir leur territoire au commerce et à l'industrie de tous les membres de la Société. En acceptant un mandat, il n'acquiert pas un droit d'annexion ; il assume une charge de tutelle »².

La Commission Permanente veille à ce que le statut des territoires sous mandat, personnalités distinctes, soit respecté. Elle s'oppose de toutes ses forces à ce que sous le couvert du mandat, les Puissances procèdent en fait à une annexion déguisée des territoires qui sont confiés à leur administration.

1. S.D.N., *Actes de la 10^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1929, VI, p. 21.

2. C.P.M., 1924, 4, pp. 216 et suiv.

*
* *

Ainsi, le pays sous mandat possède un statut national distinct et n'est à aucun degré, qu'il s'agisse d'un mandat A B ou C, assimilable à une colonie. La Puissance investie du mandat n'administre le territoire qu'en qualité de fidéicommissaire. Mais il ne suffit pas d'avoir posé que la Puissance Mandataire n'est pas titulaire de la souveraineté sur le territoire confié à son administration, que, bien au contraire, elle n'agit que comme fidéicommissaire, il est nécessaire de déterminer l'étendue de ce fidéicommis et, pour ce, de tracer les limites de l'autorité qu'est appelé à exercer le Mandataire sur le territoire et de fixer les droits et les devoirs que lui impose le mandat.

La Puissance Mandataire n'est pas juge de son propre pouvoir et cela s'entend de soi puisqu'elle n'est pas souveraine, ses prérogatives sont définies par les textes qui lui confèrent le mandat, termes des mandats et par l'article 22 du Pacte qui contient l'énoncé des principes qui régissent cette institution¹.

L'article 22 du Pacte considère trois cas indiqués dans les §§ 4, 5 et 6, qui correspondent aux trois catégories de mandats, mandats A, B et C. Dans les provinces d'Asie-Mineure détachées de l'Empire ottoman, les pouvoirs du Mandataire sont ceux d'un conseiller. Ces populations étaient suffisamment développées pour être reconnues comme nations indépendantes, toutefois, les rédacteurs du Pacte estimèrent qu'il pouvait y avoir de sérieux inconvénients à laisser ces peuples encore jeunes et qui, quoique héritiers de vieilles civilisations, ignoraient tout de la vie étatique et administrative, se conduire seuls dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Aussi, ces communautés doivent-elles s'administrer elles-mêmes, mais avec l'aide et le conseil de la Puissance Mandataire responsable de l'ordre et de la stricte application de telles prescriptions du mandat édictées dans l'intérêt de la popu-

1. Sur l'autorité respective de ces textes, comment ils se complètent et se concilient, *supra*, pp. 12 et suiv.

lation du territoire ou dans l'intérêt des ressortissants des Etats de la communauté internationale ou tout au moins des Etats membres de la Société des Nations.

Du fait qu'elle doit assurer le maintien de l'ordre et le respect des dispositions du mandat, la Puissance Mandataire possède une grande liberté d'action corrigée, il est vrai, par les pouvoirs de contrôle qu'exercent sur sa gestion le Conseil de la Société des Nations et la Commission Permanente des Mandats. Néanmoins, le mandat syrien a imposé à la Puissance Mandataire l'élaboration, dans un délai déterminé, d'un statut organique fixant les prérogatives et les pouvoirs reconnus aux autorités locales établies par le Mandataire, en exécution des termes mêmes du mandat ¹. Deux autorités s'exercent donc dans la République libanaise et dans l'Etat de Syrie, celle de la Puissance Mandataire et celle des pouvoirs locaux. Le statut organique ² prévu par le mandat délimite la compétence de l'une et de l'autre autorité, les organes français de conseil et de contrôle et les Gouvernements locaux ³. Mais la Puissance Mandataire conserve le droit de prendre en toute occasion telles mesures que commanderait le maintien de l'ordre ou l'application d'une clause quelconque du mandat. Les circonstances particulières résultant de la crise économique ont, au cours de ces dernières années, obligé le Haut-Commissariat français en Syrie et au Liban à restreindre les pouvoirs des Gouvernements locaux et à suspendre dans une certaine mesure le fonctionnement normal des institutions parlementaires.

Telle est l'autorité de la Puissance Mandataire dans les pays sous mandat A : conseiller et contrôler les pouvoirs locaux ; or, les termes du mandat palestinien confèrent à la Puissance Mandataire des pleins pouvoirs d'administration et ce, sans limitation de durée, l'article 2 disposant seulement que le Mandataire devra s'efforcer d'établir dans le pays des

1. Mandat pour la Syrie et le Liban, art. 1.

2. *Infra*, pp. 99 et suiv.

3. Rapport à la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban (année 1934), Tables pp. VI, VII.

institutions de libre gouvernement ¹. Aussi en a-t-on déduit que ce mandat, en dépit des apparences, se rapprochait plus des mandats B que des mandats A ². D'autre part, le mandat sur la Palestine impose à la Puissance Mandataire l'obligation d'organiser le pays en un foyer national pour le peuple juif.

Le cas des mandats B est très différent. Il s'agit de populations très arriérées, dont les institutions sont extrêmement rudimentaires. Aussi les pouvoirs du Mandataire sont très larges; il administre, appliquant au territoire confié à sa tutelle les méthodes de colonisation que lui-même a expérimenté dans ses propres possessions ³ et s'efforçant d'utiliser, dans la mesure où le permettent les circonstances locales, ces organismes peu évolués que sont en Afrique centrale le village ou la tribu ⁴.

Les termes des mandats B ne renferment à cet égard que de brèves indications. La Puissance Mandataire possède de pleins pouvoirs d'administration, elle a la faculté d'organiser le territoire confié à son mandat en union administrative, financière ou douanière avec ses possessions avoisinantes ⁵. Plus précises sont les dispositions du Pacte et celles des mandats concernant le degré d'autorité qu'exercera la Puissance Mandataire dans les territoires de la catégorie C. Ces textes disent que le meilleur moyen d'assurer le bien-être de ces peuples, sera de les placer sous l'autorité de voisins qui les administreront, d'après leurs lois et comme s'ils faisaient partie intégrante de leur territoire.

Mais les pouvoirs d'administration très étendus conférés aux titulaires de mandats B et C sur les territoires confiés à leur tutelle ne signifient pas que cette administration puisse être arbitraire ou s'exercer au profit de la Puissance investie du mandat. Sans doute, celle-ci possède de très

1. Mandat pour la Palestine, articles 1 et 2.

2. *Infra*, pp. 106 et suiv.

3. C.P.M., 1925-7, pp. 197 et suiv. Interprétation de l'article 22 du Pacte concernant le bien-être et le développement des peuples des territoires sous mandat. Note de M. Freire d'Andrade.

4. La C.P.M. recommande aux Puissances Mandataires d'appliquer dans ces territoires les méthodes dites d'administration indirecte. *Infra*, pp. 114 et suiv.

5. *Infra*, pp. 139 et suiv.

larges pouvoirs, mais elle ne les possède qu'en vue de la réalisation des buts du mandat, qui sont d'assurer le bien-être moral et matériel des indigènes, et de veiller au développement de ces peuples, en sorte qu'ils soient un jour capables de se conduire et de se gouverner seuls. Le Mandataire n'est libre que du choix des moyens qu'il estimera le plus propre à la poursuite de ces buts. Pour ce qui est des mandats C, le § 6 de l'article 22 dit que si ces territoires ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire comme une partie intégrante de son territoire, c'est toutefois sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt des indigènes. Les mandats A et B renferment des dispositions analogues. On touche ici la pierre d'angle de l'édifice, le principe du désintéressement qui caractérise vraiment l'institution du mandat. Sans doute, le mot désintéressement n'est pas inscrit dans le Pacte, on ne le rencontre pas dans les termes des mandats, toutefois le caractère désintéressé du mandat ne peut être contesté, il se déduit des dispositions de l'article 22 du Pacte et des mandats, il découle de l'idée de « mission » qui, dans ces textes, définit l'attitude de la Puissance Mandataire à l'égard des peuples placés sous sa « tutelle ».

Le caractère désintéressé du mandat a été affirmé à maintes reprises. Implicitement dans la réponse aux observations de la délégation allemande, remise le 16 juin 1919 par les Principales Puissances alliées et associées, celles-ci, pour expliquer que les Puissances Mandataires ne prendraient aucune part de la dette allemande, qu'il était, par ailleurs, disaient-elles, injuste de faire supporter aux indigènes, fondaient leur argumentation sur le fait que les Puissances Mandataires étant instituées fidéicommissaires par la Société des Nations et ne tirant aucun bénéfice de ce fidéicommiss, ne pouvaient légitimement assurer cette responsabilité.

Avec plus de netteté, devant la Chambre des Communes, le 16 juin 1920, au cours du débat qui conduisit au vote du « Nauru Island Agreement Act 1920 », Lord Robert Cecil souligna que les colonies allemandes ne deviendraient pas la propriété du pays auquel elles étaient attribuées, mais

qu'elles lui étaient seulement confiées pour être administrées au profit des habitants et au profit du reste du monde ¹.

C'est avant tout sur l'idée d'assistance que repose le mandat, de là toute l'ampleur qu'a pris le caractère désintéressé de la gestion mandataire. Aussi la doctrine a décrit le principe du désintéressement comme l'une des pièces maîtresses de cette institution.

Dans un cours professé en 1926, à l'Académie de Droit International de La Haye, M. Henri Rolin s'exprimait ainsi : « Le mot désintéressement ne figure ni dans le Pacte, ni dans les mandats ; il joue cependant aujourd'hui un rôle tout à fait considérable et apparaît, peut-on dire, comme le trait le plus caractéristique de la nouvelle institution identique du reste dans les diverses catégories » ².

Au cours des sessions de la Commission Permanente des Mandats, les membres de cette Commission n'ont pas manqué en diverses occasions d'insister sur le caractère désintéressé du mandat. Le 3 août 1923, lors de l'examen du rapport sur l'administration de la Nouvelle-Guinée, le Président faisait remarquer que la Puissance Mandataire ne doit tirer aucun profit direct du mandat ³.

En 1931, à la 20^e session de la Commission, M. Rappard et le Comte de Penha Garcia demandaient si la Convention de transit des pétroles de l'Iraq Petroleum Company Ltd. à travers les territoires de la Syrie et du Liban n'exposait pas les Puissances Mandataires au soupçon d'avoir subordonné l'intérêt de leurs pupilles à leur propre intérêt ⁴.

La Puissance Mandataire ne peut user de ses pouvoirs de législation et d'administration pour retirer du mandat des avantages particuliers, avantages fiscaux ou douaniers notamment. Aussi la Commission des Mandats a-t-elle

1. *Parliamentary Debates. House of Commons*, 16 juin 1920, vol. 130, pp. 1317-1318.

2. Henri Rolin, « La Pratique des Mandats Internationaux », *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, t. XIX, p. 594. Egalement van Rees, « Les Mandats Internationaux », t. II, pp. 185-187.

3. C.P.M., 3, 1923, p. 167.

4. C.P.M., 20, 1931, pp. 163 et suiv., p. 167. Le représentant accrédité de la Puissance Mandataire (la France), M. de Caix, fit valoir les avantages économiques que la population des Etats retirait de l'installation de la pipe-line ».

estimé qu'une souscription des territoires sous mandat français (le Cameroun), au profit des sinistrés d'un cyclone ayant dévasté une colonie française (Madagascar), se heurtait à une objection de principe tenant à la nature même du mandat, tutelle exercée par la Puissance Mandataire.

La Puissance Mandataire doit organiser la défense du pays confié à son administration, mais ne doit pas profiter de sa situation de Mandataire pour accroître ses forces militaires ¹.

Non seulement le principe du désintéressement interdit à l'Etat Mandataire considéré comme Puissance publique de retirer des bénéfices de la gestion qui lui est confiée, il s'oppose également à ce que le Mandataire use de ses pouvoirs d'administration et de législation pour conférer à ses nationaux des avantages spéciaux. « Il est essentiel, disait Lord Lugard à la 4^e session de la Commission des Mandats, que les entreprises de la Puissance Mandataire ne jouissent d'aucun droit préférentiel en ce qui concerne la main-d'œuvre, les impôts, etc. ».

La Commission Permanente des Mandats s'est encore référée au principe du désintéressement, lorsqu'elle a recommandé au Gouvernement australien de veiller à ce que, en Nouvelle-Guinée, les prospecteurs d'or respectent les intérêts indigènes. De même, l'immigration japonaise dans les îles du Pacifique, qui augmente sans cesse, a causé de vives inquiétudes à Genève. On craint que, dans un avenir proche, la population indigène de ces îles ne soit complètement évincée.

La Palestine a été organisée en un mandat de peuplement, la Grande-Bretagne y favorisera le développement d'un foyer national pour le peuple juif. Sans doute, de nombreux immigrants sont installés chaque année en Palestine, mais aux termes mêmes du mandat, des mesures très sévères sont prises par l'administration, afin que les droits et les intérêts légitimes de la population originaire du territoire soient respectés ².

1. *Infra*, pp. 165 et suiv.

2. *Infra*, pp. 106 et suiv., pp. 203 et suiv.

Ce sera donc avant tout par et pour les indigènes que les richesses du territoire seront mises en valeur. Des étrangers, nationaux de l'Etat Mandataire, ressortissants des autres Etats membres de la Société des Nations, peuvent s'installer dans le pays, y faire le commerce, y obtenir des concessions¹, mais le mandat fixe une limite à ces établissements, en aucun cas, le bien-être matériel et moral des indigènes ne sera sacrifié.

Cette autre conséquence du caractère désintéressé de la gestion mandataire doit également être signalée. Aux étrangers qui voudront s'installer dans le territoire ou y faire du commerce, la Puissance Mandataire doit assurer une stricte égalité de traitement, sans discrimination aucune, qu'il s'agisse de ses propres nationaux ou de ressortissants d'autres Etats membres de la Société des Nations. C'est le principe de l'égalité économique inscrit, d'ailleurs, dans le Pacte et reproduit dans les termes des mandats. A la fois acte d'établissement et traité de commerce, il assure aux Etats membres de la Société des Nations les avantages du système de la porte ouverte et le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée.

Le régime mandataire sauvegarde toujours, qu'il s'agisse de mandats A, B ou C, les droits de la population indigène ; il cherche à promouvoir et à encourager son essor économique ; il comporte comme autre principe fondamental l'égalité de traitement des ressortissants de tous les Etats membres de la Société des Nations².

Ces traits essentiels du mandat découlent du caractère désintéressé de la gestion mandataire, qui, encore que non inscrit explicitement dans le Pacte, se déduit de la nature juridique de cette institution.

1. *Infra*, pp. 197 et suiv.

2. Voir à ce sujet le texte officiel de la réponse de l'Empereur d'Ethiopie à l'aide-mémoire remis par le Ministre de France et le Ministre de Grande-Bretagne à Addis-Abeba, le 13 décembre 1935.

CHAPITRE IV

LE CONTROLE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS SUR LA GESTION DES PUISSANCES MANDATAIRES

Section I

Le Conseil de la Société des Nations : ses pouvoirs de contrôle

Le mandat international impose aux Puissances qui en ont l'exercice, l'observation de devoirs et d'obligations que des textes spéciaux, les termes des mandats précisent. L'intervention d'un organisme de contrôle est nécessaire pour assurer le fonctionnement correct du système. Les rédacteurs du Pacte, et c'est là le caractère le plus original de la nouvelle institution qu'il créait, ont remis au Conseil de la Société des Nations le contrôle de l'administration des pays sous mandat. Si les Puissances Mandataires sont désignées par le Conseil Suprême, c'est cependant au nom de la Société des Nations qu'elles administrent les territoires qui leur sont confiés, et de la sorte, la Société apparaît comme le juge naturel de cette gestion.

L'article 22 § 7, pose le principe du contrôle et prévoit très brièvement comment il fonctionnera. Le Conseil est compétent pour examiner chaque année les rapports que doivent fournir les Puissances Mandataires. Mais, comme la tâche immense du Conseil ne lui permet pas d'exercer

efficacement, à lui seul, ce contrôle, les rédacteurs du Pacte ont prévu la création d'une Commission Permanente, § 9, et lui ont donné le caractère d'un organe consultatif chargé d'examiner les rapports des Puissances Mandataires et toutes questions relatives aux mandats. La Commission Permanente des Mandats instruit le Conseil, qui, seul, décide. C'est dans le Pacte et dans les termes des mandats que le Conseil trouve la mesure du contrôle qu'il a à exercer. Le mécanisme doit être bien compris, l'article 22 du Pacte et les termes des mandats tracent les limites de l'autorité des Mandataires, mais ces textes définissent également les pouvoirs du Conseil et sont la règle qui s'impose à la fois à l'autorité contrôlée et au pouvoir contrôleur.

Le Conseil ne doit pas se mêler d'administrer, les Puissances Mandataires sont seules responsables, mais elles doivent rendre compte de leur gestion. Examiner, si les prescriptions du Pacte et des mandats ont été respectées par les Puissances, voilà la tâche du Conseil. Dans ce cadre nécessairement limité, on s'accorde pour reconnaître au Conseil les pouvoirs de contrôle les plus étendus. Le rapport Hymans adopté par le Conseil en 1920, formule sur ce sujet des principes d'un grand intérêt¹, « le Conseil devra-t-il se contenter d'examiner si la Puissance Mandataire est restée dans les limites des pouvoirs qui lui avaient été conférés ou devra-t-il examiner aussi si la Puissance Mandataire a fait un bon usage de ses pouvoirs et si son administration a été conforme aux intérêts de la population indigène ? L'interprétation la plus large me paraît devoir être adoptée. Les §§ 1 et 2 de l'article 22 ont fixé l'esprit qui doit guider ceux qui ont la charge d'administrer les peuples non encore capables de se gouverner eux-mêmes. Ils ont déterminé que la tutelle serait exercée par les Etats gouvernant en qualité de Mandataires et au nom de la Société des Nations. Le rapport annuel prescrit par l'alinéa 7 devra certainement exposer l'ensemble de la situation morale et matérielle des peuples sous mandat. Dès lors, il paraît évident que c'est également sur l'ensemble de l'ad-

1. C., 10, pp. 26, 58, 188.

ministration que devra porter l'examen du Conseil. Celui-ci aura évidemment à faire preuve en cette matière d'une extrême prudence, afin d'éviter que l'exercice de son droit de contrôle ne provoque les réclamations les moins justifiées et n'augmente ainsi les difficultés de la tâche assumée par la Puissance Mandataire ».

On reconnaît donc au Conseil de la Société des Nations un large pouvoir de contrôle sur la gestion des Mandataires mais, dans l'exercice de ce contrôle, le Conseil ne doit pas se montrer tâtilon. En vertu des pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article 22 et les dispositions des termes des mandats, le Conseil prend des résolutions que les Puissances ont en fait presque toujours acceptées. Mais le Conseil n'exerce une action sur les Puissances Mandataires, que par voie de recommandation. Ses résolutions en matière de mandat, ne sont pas exécutoires par elles-mêmes. Les Puissances Mandataires sont la plupart représentées au Conseil, ce qui permet à ce collège, avant de prendre une décision, d'obtenir des représentants de ces pays l'accord tacite de leurs Gouvernements ¹.

Sans doute, le Conseil possède en matière de mandat des droits d'investigation très étendus, mais, il ne peut imposer ses décisions aux Puissances Mandataires aussi, son influence s'exerce-t-elle par voie de collaboration et de persuasion lorsqu'il s'agit pour lui d'amener les Mandataires à observer les dispositions du Pacte et des termes des mandats ².

1. Vœu de l'Assemblée de la Société des Nations du 25 septembre 1926 : « L'Assemblée fait confiance aux membres de la Commission Permanente des Mandats et à ceux du Conseil pour assurer dans un cordial esprit de collaboration avec les Puissances Mandataires l'application de l'article 22 du Pacte ». S.D.N., *Actes de la 8^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1927, VI, p. 33.

Section II

La Commission Permanente des Mandats. Son fonctionnement

La Commission Permanente des Mandats dont l'article 22 du Pacte prévoit la création est un organe purement consultatif, chargé d'instruire le Conseil, seul qualifié pour prendre des décisions.

Le 4 août 1920¹, le Conseil chargeait le Secrétaire général de préparer un projet d'organisation de la Commission qu'il discutait le 28 octobre² et adoptait le 29 novembre³. Les dispositions contenues dans ce document sont la constitution de la Commission à qui le Conseil a laissé le soin d'établir son règlement intérieur. Dès sa première session, la Commission s'est mise au travail et ses membres ont rédigé un règlement que le Conseil a reconnu provisoirement le 10 octobre 1921⁵ et définitivement le 10 janvier 1922⁶. Depuis leur mise en vigueur, ces textes ont été quelque peu modifiés par des amendements successifs⁷. La tâche essentielle de la Commission consiste à examiner les rapports des Puissances Mandataires et à entendre leurs représentants accrédités. La Commission doit, en outre, se tenir à la disposition du Conseil pour lui donner son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. Quand on organisa le droit de pétition, la Commission des Mandats fut chargée d'en assurer le fonctionnement. Tout ce travail aboutit à la rédaction de rapports destinés à

1. C., 8, pp. 42, 188.

2. C., 10, pp. 26, 58, 190.

3. C., 11, pp. 15, 90, 91.

4. Constitution de la Commission Permanente des Mandats : « La Commission établira son propre règlement sous réserve de l'approbation du Conseil ».

5. C., 14, pp. 11, 125.

6. C., 16, pp. 88.

7. « Les changements à apporter aux dispositions du règlement intérieur de la Commission sont soumis à une certaine procédure. L'article 10 prévoit que « sous réserve de l'approbation du Conseil le présent règlement pourra être modifié si cinq membres au moins de la Commission en décident ainsi ».

informer le Conseil qui se range d'ordinaire à l'avis de la Commission, dont l'autorité est, de ce fait, devenue très grande.

§ 1. Les membres de la Commission Permanente des Mandats. Le Secrétariat de la Société des Nations.

La Commission Permanente se compose de 9¹ membres, l'alinéa *a* de la constitution de la Commission édicte à ce sujet des règles essentielles : « La Commission Permanente des Mandats prévue au § 9 de l'article 22 du Pacte comprendra 9 membres. La majorité de la Commission se composera de nationaux de pays non Mandataires.

« Tous les membres seront nommés par le Conseil et choisis en raison de leur valeur personnelle et de leur compétence. Ils ne pourront exercer dans leur pays aucune fonction qui les placeraient dans la dépendance directe de leur Gouvernement, tant qu'ils feront partie de la Commission ».

Les membres originaires de la Commission ont été nommés par le Conseil le 22 février et le 21 juin 1921. M. Ormsby Gore (Grande-Bretagne), M. J. P. B. Beau (France)², M. Pierre Orts (Belgique), M. Yanagida (Japon), le Marquis Theodoli (Italie), M. D.W.E. van Rees (Pays-Bas), le Général Freire d'Andrade (Portugal), M. Ramon Pina (Espagne), Mme A. Bugge Wicksell (Suède) acceptèrent de faire partie de la Commission. M. Cameron Forbes, ancien Gouverneur des Philippines ayant refusé, avait été remplacé par M. Pina. Un siège est ainsi assuré à chacune des Puissances Mandataires, mais la majorité de la Commission se compose de nationaux de pays non Mandataires. On a su également rendre hommage à l'expérience coloniale des Pays-Bas, du Portugal et de l'Espagne. Conformément à un vœu de l'Assemblée, le Conseil a nommé une femme, Mme Bugge Wicksell membre de la Commission. Depuis que la Commission existe, les membres disparus ou démission-

1. 10 membres, amendement à l'alinéa *a* du 8 septembre 1927 ; 9 membres depuis la sortie de l'Allemagne de la S.D.N.

2. C., 12, p. 10, 22 février 1921 ; C., 13, pp. 23-75, 21 juin 1921.

naires ont toujours été remplacés par des personnalités de même nationalité. Sir Francis Lugard, Britannique, a succédé à M. Ormsby Gore, démissionnaire¹. M. Pina, Espagnol, démissionnaire, a été remplacé par le Comte de Ballobar² qui, démissionnaire à son tour, a été remplacé par M. Léopoldo Palacios³. A M. Beau, Français, ont succédé M. Merlin et M. Manceron, également Français⁴. Un Portugais, le Comte de Penha Garcia⁵, a succédé au Général Freire d'Andrade⁶. Mlle Dannevig, Suédoise, a remplacé Mme Bugge Wicksell⁷. Un membre japonais a toujours siégé à la Commission, cette mission a été remplie par MM. Yanagida, Yamanaka et aujourd'hui encore par M. Sakenobe⁸. Le Baron Frédéric K. Mari van Asbeck, Néerlandais, a succédé à M. van Rees.

Dans son discours d'ouverture, le Président en exercice du Conseil, M. Wellington Koo, pour souligner le caractère des membres de la Commission, indiquait⁹, « qu'afin de s'assurer l'avis éclairé et impartial qu'il espère toujours pouvoir recevoir de la Commission, le Conseil a décidé que ses membres en seraient choisis pour leur valeur personnelle et leur compétence et ne pourraient exercer aucune fonction qui les placerait sous la dépendance directe de leur Gouvernement ». Les membres de la Commission sont, la plupart, d'anciens hauts fonctionnaires coloniaux. Ainsi M. van Rees avait été Vice-Président du Conseil des Indes-Orientales néerlandaises. Sir Frédéric Lugard a été Gouverneur du Nigeria ; M. Martial Merlin, Gouverneur général de l'Indochine française. Dans ces hautes fonctions, ils ont pu acquérir une grande expérience des questions qui sont soumises à leur examen. Le Marquis A. Theodoli, ancien Sous-

1. C., 23, p. 208, 31 janvier 1923.

2. C., 19, p. 709, 17 juin 1922.

3. C., 29 p. 905, 16 juin 1924.

4. C., 34, pp. 509-510, 15 mars 1926.

5. C., 53, p. 43, 13 décembre 1928.

6. S.D.N., *Actes de la 10^e Assemblée. Séance des Commissions*, VI, p. 23. M. de Quevedo, en terminant, exprime son admiration pour le travail de la Commission des Mandats, qui a rendu hommage à l'expérience coloniale de son pays, en admettant dans son sein, en remplacement du Général Freire d'Andrade, le Comte de Penha Garcia.

7. C., 50, pp. 961-962.

8. C., 30, p. 1299 ; C., 49, p. 403.

9. C.P.M., 1, 1921, pp. 2 et 3.

Secrétaire d'Etat au Ministère des Colonies, M. Pierre Orts, ancien Secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères, M. Leopoldo Palacios, Professeur à l'Université de Madrid, apportent la compétence de leur spécialité. Le contrôle relatif aux questions d'hygiène ne peut mieux être exercé que par une femme. Mlle Dannevig s'acquitte aujourd'hui de cette tâche. Les membres de la Commission ne sont nommés qu'à titre privé et en raison de leur compétence personnelle.

La Commission compte depuis 1924 un dixième membre, M. Rappard, Suisse. Lorsque M. Rappard dût quitter la présidence de la section des mandats au secrétariat de la Société, on considéra qu'il fallait à tout prix conserver un aussi précieux collaborateur. Le 11 décembre 1924, M. Rappard entra à la Commission à titre de « membre extraordinaire »¹. Il a été la seule personnalité à bénéficier de cette faveur toute spéciale. Les membres de la Commission ne doivent exercer dans leur pays aucune fonction qui les placerait dans la dépendance directe de leur Gouvernement. Certaines fonctions n'entraînent pas d'incompatibilité. C'est ainsi que MM. Palacios et Rappard sont l'un et l'autre Professeurs d'Université.

Aucun texte ne fixant la durée des fonctions des membres de la Commission Permanente des Mandats, il semble qu'ils soient nommés à vie.

En 1926, l'Allemagne est entrée à la Société des Nations, à l'automne de 1933, cette Puissance a notifié son intention de quitter la Société. Durant ces sept années, un membre allemand a siégé à la table de la Commission des Mandats. Cette mission a été remplie par le Docteur Kastl² qui démissionnait en 1930 et était remplacé par le Docteur Ruppel³. Le 8 septembre 1927, le Conseil avait, par un amendement, modifié l'alinéa *a* de la constitution de la Commission et porté à 10 le nombre réglementaire des membres de la Commission⁴. Cette question de la nomination

1. C., 32, pp. 143-234.

2. C., 46, 1132, 9 septembre 1927.

3. C., 59, pp. 506, 507, 518, 13 mai 1930.

4. C., 46, p. 1120, 8 septembre 1927.

d'un membre allemand à la Commission des Mandats avait été sérieusement étudiée à Genève avant que le Conseil ne prît une décision. On craignait, en effet, d'éveiller certaines susceptibilités¹. Le 16 juin 1927, le Conseil chargeait la Commission Permanente d'étudier la nomination éventuelle d'un membre allemand². La Commission examinait cette question au cours des travaux de sa 11^e session. Son rapport au Conseil renferme les conclusions suivantes : « La majorité des membres de la Commission est d'accord pour estimer qu'il n'y a aucune objection d'ordre technique à la nomination d'un nouveau membre.

« La minorité est toute prête à accueillir toute décision qu'estimera devoir prendre le Conseil, mais elle a cru devoir s'abstenir en raison du caractère politique de la question ». Si la Commission acceptait avec une certaine courtoisie la nomination éventuelle d'un membre allemand, ce n'était pas à l'unanimité ; encore qu'elle estimait devoir rester muette, une minorité s'était formée parmi ses membres. En Allemagne certains esprits avaient envisagé la possibilité d'une collaboration loyale et franche à l'œuvre du Conseil et des Puissances Mandataires. Le Professeur Vehberg pouvait écrire dans la revue *Die Friedenswarte*³, un article intitulé : « l'Allemagne et la Commission des Mandats » où il déclarait : « que le peuple allemand doit bien comprendre qu'un membre de la Commission des Mandats ne saurait, sans trahir la haute mission qui lui est confiée, chercher à faire valoir des visées nationales ». On doit cependant noter que la presse allemande n'a jamais été favorable au système des mandats. A l'une des premières sessions de la Commission, où il eut l'honneur de siéger, en 1928, le membre allemand, Docteur Kastl, faisait une intervention assez vive au sujet de reproches que le rapport

1. En France, les milieux coloniaux s'étaient quelque peu émus de l'entrée éventuelle d'un membre allemand à la Commission des Mandats. Au cours de sa 11^e session, la Commission avait pris note d'un télégramme de l'Union coloniale française au Secrétariat général protestant « énergiquement contre pareille éventualité » et estimant « dangereux le contrôle d'administration des mandats par représentant de l'ancienne Puissance », C.P.M., 1927, II, p. 171.

2. C., 45, pp. 790-791, 16 juin 1927.

3. *Die Friedenswarte*, august-september 1927.

du Gouvernement britannique sur le territoire sous mandat du Tanganyka adressait à l'ancienne administration allemande. Le procès-verbal de la 18^e session relate, en effet ¹, que le Docteur Kastl a lu très soigneusement l'intéressant rapport du Département du Travail pour 1926. Plusieurs observations y sont faites sur les méthodes de l'ancienne administration allemande. Ces remarques ne lui ont pas plu du tout, car elles sont sans fondement... « De pareilles informations ne devraient pas paraître dans le rapport officiel de la Puissance Mandataire, car il a été remis aux Etats membres de la Société des Nations, y compris l'Allemagne ». Lorsqu'en 1933, l'Allemagne a notifié au Conseil son intention de quitter la Société, le Docteur Ruppel a fait savoir à la Commission qu'il ne lui était plus possible de siéger à sa table.

Le règlement de la Commission Permanente des Mandats ne prévoit pas la nomination de membres suppléants. Cependant, en 1926, le Président en exercice du Conseil, M. Scialoja crût devoir déférer au désir exprimé par M. Beau, que son état de santé empêchait de siéger, et autorisait M. Roume, ancien Gouverneur général de l'Indochine française, à le suppléer à Rome où s'était réunie la Commission des Mandats. Il ne s'agit toutefois que d'un cas exceptionnel qui ne s'est pas renouvelé.

Un membre de l'Organisation Internationale du Travail, assiste avec voix consultative, aux séances de la Commission où sont discutées les questions relatives au régime du travail. M. Albert Thomas était présent aux premières séances de la Commission et il fit ajouter ce paragraphe à l'alinéa *a* de la constitution de la Commission : « L'organisation Internationale du Travail pourra adjoindre à la Commission Permanente un expert de son choix. Cet expert aura le droit d'assister avec voix consultative à toutes les séances de la Commission Permanente où seront discutées les questions relatives au régime du Travail ». M. Grimshaw a rempli cette fonction ; il a été remplacé par M. Weaver.

L'alinéa *j* de la constitution de la Commission prévoit

1. C.P.M., 13, 1928, p. 143.

qu'elle « aura la faculté de convoquer des conseillers techniques, à titre consultatif, pour toutes les questions relatives à l'application du système des mandats ». La Commission Permanente a surtout usé de cette faculté lors de ses premières sessions¹. Quand, en 1931, la Commission Permanente a examiné le problème de l'indépendance de l'Irak et s'est occupée du sort qui serait fait aux minorités, elle a invité à sa table le Directeur de la Section des Minorités, M. de Azcarate². M. van Rees a fait remarquer avec justesse³ que « les membres pris individuellement n'ont pas la faculté de convoquer les conseillers techniques. Seule, la Commission peut le faire ».

Le règlement intérieur de la Commission prévoit que « chaque année, au début de la première session ordinaire, la Commission élira au scrutin secret, un Président et un Vice-Président choisis parmi ses membres et pour la durée d'un an ». Depuis 1921, date de la première session de la Commission, le Marquis Theodoli, élu Président, et M. van Rees, élu Vice-Président, ont toujours été nommés à l'unanimité des membres. Le décès de M. van Rees, survenu en 1935, ayant rendu vacant le fauteuil de Vice-Président, M. Orts a été désigné par ses collègues pour l'occuper.

La Commission de Mandats n'a pas de secrétaire. Cette très importante fonction est remplie par le Directeur de la Section des Mandats au Secrétariat général de la Société. Les membres de la Commission travaillent ainsi en liaison étroite avec la Section des Mandats, la VI^e du Secrétariat, qui prépare le travail de la Commission au cours des sessions et accomplit durant toute l'année un travail de bureau dont le rôle et l'importance doivent être indiqués : service de documentation, publication des procès-verbaux des séances de la Commission.

La Commission Permanente des Mandats compte aujourd'hui 10 membres ; ceux-ci, choisis par le Conseil, principalement pour leur valeur personnelle et leur compétence, ne sont pas les représentants de leurs Gouvernements.

1. C.P.M., 1, 1921, p. 36 et suiv ; C.P.M., 2, 1922, p. 66.

2. C.P.M., 21, 1931, p. 64.

3. Van Rees, *op. cit.*

Toutefois, un certain dosage est intervenu dans la composition de la Commission pour assurer la représentation de certains intérêts. Qu'il soit permis de souligner le rôle joué par l'Italie : le Président de la Commission, Marquis Theodoli, et le Directeur de la Section des Mandats, M. Catastini, sont tous les deux Italiens. La majorité de la Commission se compose de nationaux de pays non Mandataires, mais des nationaux de chaque Puissance Mandataire y siègent. Les raisons d'ordre politique qui ont pu influencer la composition de la Commission Permanente des Mandats n'ont pas eu de conséquences fâcheuses ; bien au contraire, cet organisme de contrôle y a gagné en souplesse.

§ 2. *L'examen par la Commission Permanente des Mandats des rapports annuels des Puissances Mandataires.*

Aux termes mêmes du Pacte, les Puissances Mandataires sont tenues de rendre compte de leur gestion et pour ce faire, elles doivent, chaque année, fournir au Conseil un rapport détaillé sur l'administration des territoires qui leur sont confiés. Les rapports annuels des Puissances constituent la principale source d'information dont dispose le pouvoir de contrôle de la Société des Nations. C'est sur la base du rapport annuel que la Commission apprécie la gestion des Mandataires et formule ses observations au Conseil.

Cette obligation est rappelée dans les termes des mandats. L'article 24 du mandat sur la Palestine dit que « le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel répondant à ses vues sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat ... ». L'article 10 du mandat sur le Cameroun précise également que « la Puissance Mandataire présentera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel répondant à ses vues. Ce rapport devra contenir tous renseignements sur les mesures prises en vue d'appliquer les dispositions du présent mandat ». L'article 6 du mandat sur le Sud-Ouest africain est peut-être plus précis encore : « Le Mandataire devra

envoyer au Conseil de la Société des Nations toute information intéressant le territoire et indiquant les mesures prises pour assurer les engagements pris suivant les articles 2, 3, 4, 5 ». Il suffira d'indiquer ici que l'article 2 se réfère au bien-être matériel et au progrès moral des populations. Les textes des mandats, en précisant de la sorte quels éléments d'information les Puissances devront fournir au Conseil confirment les principes posés par le rapport Hymans¹ d'un pouvoir de contrôle très étendu de la Société des Nations sur la gestion des Mandataires.

Les titres des rapports annuels doivent mentionner que ces documents sont adressés au Conseil de la Société des Nations².

Le règlement intérieur de la Commission Permanente prévoit la date à laquelle les rapports devront parvenir à Genève. « La Commission devra être saisie des rapports annuels, en ce qui concerne la Palestine, la Syrie, le Cameroun et le Togo sous mandat français, le Tanganyka, le Sud-Ouest africain, la Nouvelle-Guinée et Nauru, avant le 20 mai ; et, en ce qui concerne (l'Irak), le Cameroun et le Togo sous mandat britannique, le Ruanda-Urundi, les îles du Pacifique sous mandat japonais et le Samoa occidental avant le 1^{er} septembre de chaque année ».

Le fait pour une Puissance Mandataire de ne pas remettre à la Commission, à la date fixée, les rapports sur le territoire qu'elle administre, constituerait un manquement assez grave aux dispositions de l'article 22 du Pacte concernant les pouvoirs de contrôle du Conseil. En juin 1934, lors de sa 26^e session, la Commission s'est émue de ce que le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine remettait à une

1. *Supra*, pp. 51 et suiv.

2. Par exemple : « Rapport annuel adressé par le Gouvernement français au Conseil de la Société des Nations conformément à l'article 22 du Pacte sur l'administration sous mandat du territoire du Cameroun pour l'année 1932 ».

« Rapport présenté par le Gouvernement belge au Conseil de la Société des Nations au sujet de l'administration de Ruandi-Urundi, pour l'année 1932 ».

« Report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the administration of the Tanganyka Territory for the year 1932 ».

date ultérieure la présentation du rapport sur l'administration du Sud-Ouest africain. « Le Président, relate le procès-verbal, rappelait à ses collègues la lettre par laquelle le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine annonçait que, par suite d'inondations, il lui avait été impossible d'envoyer à temps le rapport annuel sur le Sud-Est africain et demandait qu'il lui fut permis de présenter ce rapport en temps opportun pour que celui-ci fût examiné pendant la session d'octobre ou à une date ultérieure ». Le Président rappelait qu'en général, dans des cas pareils, « les Gouvernements intéressés ne notifient pas l'impossibilité de présenter le rapport annuel, mais demandent à la Commission, en temps opportun, s'il est possible de modifier la date de présentation du rapport ». Le Gouvernement français a demandé, le 22 décembre 1933, à la Commission d'autoriser à repousser de quelques mois, pour des raisons de commodité administrative, la présentation des rapports sur l'administration du Togo et du Cameroun et la Commission a naturellement déferé à la demande de ce Gouvernement¹. Le Gouvernement britannique n'a fourni de rapports, sur l'administration de l'Irak, qu'à partir de 1926. C'est à cette date seulement que le régime du mandat a commencé à fonctionner régulièrement dans ce pays.

Si le contrôle qu'exerce la Commission Permanente n'est pas tâillon, il doit cependant être précis, même minutieux, sous peine de devenir illusoire. La rédaction de rapports absolument complets est chose très difficile en raison de la complexité que présente l'administration de pays comme la Syrie ou la Palestine, de régions comme le Tanganyka, le Cameroun ou le Sud-Ouest africain. Aussi, pour faciliter la tâche des Puissances Mandataires, et la sienne propre, la Commission a-t-elle donné ses premiers soins à la rédaction de questionnaires qu'elle a voulu très détaillés. Le Président du Bureau International du Travail, M. Albert Thomas, y collabora. Les questionnaires pour les mandats des catégories B et C ont été approuvés par le

1. C.P.M., 25, 1934, p. 9.

Conseil le 10 octobre 1931¹, les questionnaires pour la Syrie et la Palestine le 4 septembre 1922². Lorsqu'en 1926, la Commission a examiné le premier rapport concernant l'administration de l'Irak, elle a procédé immédiatement à l'élaboration d'un questionnaire. En 1926, la Commission Permanente a rédigé un nouveau questionnaire relatif aux mandats B et C, encore plus étendu et plus complet que l'ancien³. Sous le titre de « liste de questions » que la Commission Permanente des Mandats désire voir traiter dans les rapports annuels des Puissances Mandataires, ce questionnaire ne comprend pas moins de 20 paragraphes et 118 questions :

A. Statut du territoire.

B. Statut des indigènes du territoire.

C. Relations internationales. Traités ou conventions internationales applicables au territoire. Egalité économique.

D. Administration générale.

E. Finances publiques.

F. Impôts directs.

G. Impôts indirects.

H. Mouvement commercial.

I. Organisation judiciaire.

J. Police.

K. Défense du territoire.

L. Armes et munitions.

M. Conditions morales et matérielles des indigènes.

N. Conditions et régime du travail.

O. Libertés de conscience et des cultes.

P. Instruction, éducation.

Q. Alcools, spiritueux et stupéfiants.

R. Hygiène publique.

S. Régime foncier.

T. Forêts, mines.

V. Population.

1. C., 14, p. 125, pp. 181, 187.

2. C., 21, p. 1178, p. 1271.

3. C., 41, pp. 1233, 1237, pp. 1322, 1328.

Lorsque ce projet de questionnaire, extrêmement détaillé, vint devant le Conseil¹, il y fut vivement critiqué et se heurta à la résistance des Puissances Mandataires, la Commission Permanente se vit adresser le reproche de vouloir se substituer à celles-ci dans l'administration des territoires sous mandat. Sir Austin Chamberlain, dénonça le caractère inquisitorial du questionnaire. M. Briand et les autres membres du Conseil s'étaient associés aux déclarations de Sir Austin Chamberlain. Le 8 novembre 1926, le Gouvernement britannique remettait un memorandum où il était souligné que la Commission ne pouvait, sans outre passer ses droits, procéder à un examen aussi détaillé de la gestion des Mandataires. Le Conseil n'a donc pas approuvé le nouveau questionnaire. On doit, toutefois, remarquer que les Puissances fournissent à la Commission Permanente des rapports toujours plus précis. Le nouveau questionnaire est aujourd'hui observé par les Puissances Mandataires dans la mesure où il formule les suggestions de la Commission Permanente de voir les rapports répondre périodiquement à telle ou telle question que celle-ci désire y voir être traitée.

§ 3. *L'audition par la Commission Permanente des Mandats des représentants accrédités des Puissances Mandataires.*

C'est en collaboration avec les représentants des Puissances Mandataires accrédités auprès d'elle, que la Commission Permanente procède à l'examen des rapports annuels et à l'étude de toute autre question concernant l'exécution des mandats. A cet effet, l'alinéa *b* de la constitution de la Commission suggère que : « Les Puissances Mandataires adresseront leur rapport annuel prévu au § 7, de l'article 22 du Pacte à la Commission par les soins de représentants dûment accrédités, capables de fournir les éclaircissements et les renseignements complémentaires que la Commission pourrait être amenée à leur demander ».

L'envoi de représentants accrédités auprès de la Commis-

1. S.D.N., J.O., 1926, p. 1322.

sion s'impose-t-il aux Mandataires ? Il faut répondre par la négative. Aucun texte du Pacte ou des termes des mandats ne prévoit l'audition par la Commission de représentants accrédités. Les Puissances sont tenues seulement de présenter au Conseil un rapport annuel sur leur gestion. En 1922, le Gouvernement sud-africain ayant fait savoir qu'il ne désirait pas être représenté à la Commission Permanente, celle-ci n'a pu qu'adopter une motion de regret à laquelle le Conseil s'est associé.

Le 29 août 1924, le Conseil formulait une résolution aux termes de laquelle il « espère que les Puissances Mandataires pourront charger des fonctionnaires responsables de l'administration des territoires sous mandat de les représenter auprès d'elle¹. En fait, les Puissances ont pris l'habitude d'accréditer à Genève le plus souvent possible les gouverneurs mêmes des territoires sous mandat ou leurs collaborateurs les plus directs. Le cas particulier du Cameroun sous mandat britannique montre le soin que mettent les Mandataires à satisfaire la Commission Permanente. Le Cameroun sous mandat britannique se compose de deux étroites bandes de territoire, rattachées administrativement à deux subdivisions distinctes de la colonie du Nigeria. Pour que la Commission soit correctement informée de la situation du territoire, le Gouvernement britannique accrédite alternativement à Genève un fonctionnaire de la zone sud et de la zone nord.

Les représentants accrédités doivent fournir à la Commission les éclaircissements et les renseignements complémentaires que celle-ci peut être amenée à leur demander. D'ordinaire, ils font devant la Commission un exposé général de la situation du territoire avant que celle-ci ne passe à l'examen du rapport².

Après discussion du rapport, la Commission Permanente adresse un rapport au Conseil et les représentants accrédités

1. C., 30, pp. 1287, 1400-1401, 1403.

2. Constitution de la Commission Permanente des Mandats, alinéa c) : « Par contre, la Commission étudiera chaque rapport en présence du représentant accrédité de la Puissance Mandataire dont il émane. Ce représentant participera en toute liberté à la discussion de ce rapport ».

peuvent également formuler leurs observations au Conseil. Cette pratique de la Commission Permanente de discuter les rapports des Mandataires a permis d'éviter bien des malentendus et s'est révélée particulièrement féconde. M. Rappard pouvait écrire en 1930 : « la déférence croissante que les Puissances Mandataires ont témoigné à la Société des Nations, en répondant toujours avec plus de soin et de précision aux questions de la Commission et en accréditant auprès d'elle des fonctionnaires toujours plus autorisés, a fait l'étonnement de tous et la joie de tous les amis du progrès international »¹.

§ 4. Obligations pour les Puissances Mandataires de fournir à la Commission Permanente des Mandats le texte de toutes les lois et règlements publiés dans les territoires placés sous leur ordre d'administration.

Outre la présentation de rapports annuels, les Puissances Mandataires sont tenues de fournir à la Commission les textes des lois et règlements publiés dans les territoires confiés à leur tutelle. A cet effet, l'article 24 du mandat pour la Palestine dispose que les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au rapport. L'article 17 du mandat syrien reproduit le texte de l'article 24 du mandat pour la Palestine. La déclaration britannique du 27 septembre 1924 relative à l'Irak renfermait une disposition analogue². L'article 11 du mandat sur le Sud-Ouest africain oblige le Mandataire à fournir chaque année : « une copie de toutes les lois et règlements mis en vigueur au cours de l'année et affectant la propriété, la navigation ou le bien-être moral et matériel ».

Cette documentation législative constitue pour la Commission une source d'informations abondante et sûre, à laquelle elle tient beaucoup. En 1926, la Commission des Mandats, réunie à Rome pour examiner les affaires de Syrie,

1. *De Volkenbond*, 10. januari 1930, p. 155.

2. « Les exemplaires de toutes les lois et de tous les règlements promulgués en Irak au cours de l'année seront annexés au rapport ».

se plaignait dans son rapport au Conseil de ce que la Puissance Mandataire ne lui avait pas fait parvenir cette documentation. Le procès-verbal rapporte « que la Commission qui avait rappelé cette obligation dans son rapport sur les travaux de sa 5^e session, doit, à son regret, constater que les textes en question ne lui ont été communiqués avec aucun des rapports de la Puissance Mandataire. Elle a, par suite, éprouvé des difficultés lorsqu'elle s'est efforcée de comprendre la situation dans le territoire ». Mais aujourd'hui, l'habitude est bien prise et chaque année, les Puissances Mandataires se font un devoir de joindre à leurs rapports le texte de toutes les lois et règlements publiés dans les territoires confiés à leur mandat.

§ 5. *La procédure suivie devant la Commission Permanente des Mandats.*

Pour procéder à l'examen des rapports annuels, ou étudier tout autre question relative à l'exécution des mandats dont la chargerait le Conseil, la Commission Permanente tient chaque année une ou plusieurs sessions.

L'alinéa *j* de la constitution de la Commission prévoit que la « Commission siègera à Genève ».

L'article 9 du règlement intérieur dit que : « le français et l'anglais sont les langues officielles de la Commission ».

Les Sessions Ordinaires.

Aux termes de l'article 1^{er} de son règlement intérieur, la Commission des Mandats se réunit en session ordinaire une fois par an, au siège de la Société des Nations. En fait, la Commission siège deux fois par an, en juin et en novembre. Par mesure d'économie, la Commission n'a pu, en 1932, tenir qu'une seule session. On est revenu depuis au système des deux sessions, l'Assemblée, ayant dans sa recommandation du 10 novembre 1932, estimé hautement souhaitable de ne pas réduire de deux à une les sessions annuelles de la Commission¹.

1. S.D.N., *Actes de la 13^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1932, VI, pp. 35, 36.

« L'ordre du jour de chaque session, préparé par les soins du Secrétaire général, soumis à l'approbation du Président de la Commission, est communiqué aux membres après l'avis de convocation ».

« La Commission, à la majorité des deux tiers des membres présents, pourra décider, au cours d'une réunion, d'ajouter une question à son ordre du jour ».

En quoi consiste cet ordre du jour ? L'article 8 du règlement l'explique : « Au cours des sessions ordinaires, la Commission procèdera à l'examen particulier et à la discussion de chacun des rapports annuels, présentés par les Puissances Mandataires. L'examen et la discussion de chaque rapport auront lieu en présence du représentant accrédité de la Puissance Mandataire dont le rapport émane ». Il est prévu à l'article 7 « que le Président dirigera le travail des séances, assurera l'observation des dispositions réglementaires et proclamera les résultats du scrutin. A quelles règles sont soumises les opérations du scrutin ? L'article 3 du règlement dispose que « le quorum est assuré par la présence à une séance de six membres ». Que « toutes les décisions de la Commission sont prises par les membres présents à la séance, à la majorité des voix ». Qu'en cas de parité, la voix du Président est prépondérante.

Toutes ces opérations ont un but : la confection du rapport de la Commission au Conseil. « Après cet examen », — l'examen du rapport annuel de la Puissance Mandataire — dit l'article 8, « la Commission arrêtera les termes des observations destinées à être transmises au Conseil de la Société des Nations. Si la Commission n'est pas unanime, elle pourra présenter ses observations sous forme de rapports de majorité et de minorité. Ces observations seront donc, chaque fois, communiquées au représentant accrédité de la Puissance dont émane le rapport auquel elles ont trait. Ce représentant pourra y joindre ses propres commentaires. « La Commission transmettra au Conseil les rapports des Puissances Mandataires. Elle joindra à chaque rapport ses propres observations, ainsi que les commentaires du représentant accrédité de la Puissance de qui le rapport émane, si ce représentant le désire ».

Ainsi, le Conseil reçoit communication du rapport de la Commission Permanente et des observations des représentants accrédités si ceux-ci en expriment le désir. L'avis motivé d'une minorité composée d'un ou plusieurs membres de la Commission, doit être également transmis au Conseil si cette minorité en fait la demande. Les exemples d'avis de minorité que fournit la pratique sont rares. Le 14 août 1923, la Commission Permanente des Mandats communiquait au Conseil un rapport sur l'insurrection des Bondelzvalt, révolte indigène survenue dans le Sud-Ouest africain, que le Gouvernement de l'Union avait durement réprimée. Une déclaration du Marquis Alberto Theodoli, où ce dernier exprimait son opinion personnelle sur la question était jointe en annexe¹. A la 23^e session de la Commission, M. van Rees, Lord Lugard, MM. Merlin et Orts, ne pouvant s'associer à certaines conclusions adoptées par la majorité, sur la question d'une union administrative, douanière et fiscale, plus étroite du territoire sous mandat du Tanganyika avec les possessions voisines du Kenia et de l'Ouganda, rédigèrent une note où se trouve exprimée leur opinion dissidente.

Le règlement intérieur de la Commission prévoit enfin, article 8, que « si la majorité des membres de la Commission en exprime le désir, la Commission se réunira en séance plénière, en présence des représentants accrédités, lorsqu'elle aura arrêté les termes de ses observations sur tous les rapports qu'elle aura examinés. La Commission pourra profiter de la présence des représentants accrédités des Puissances Mandataires pour leur soumettre toute question relative au mandat qui mériterait, à son avis, d'être soumise par le Conseil aux Puissances Mandataires et autres membres de la Société ». La pratique a montré que les séances plénières étaient difficiles à réunir. Les hautes fonctions qu'exercent, en général, dans le territoire sous mandat, les représentants accrédités, ne permettent pas à ceux-ci un long séjour à Genève et, d'ordinaire, à la fin de la session, presque tous sont partis rejoindre leurs postes.

1. S.D.N., Document C., 522, 1923, VI, p. 7.

Deux séances plénières ont cependant été réunies le 8 août 1923 et le 24 octobre 1925, sans grand succès d'ailleurs. La tentative n'a pas été encourageante, les résultats n'ont pas été ceux qu'on escomptait.

Les séances de la Commission Permanente des Mandats ont lieu en principe à huis clos. Si la majorité de la Commission le décide, les séances, ainsi que les séances plénières, peuvent être publiques. D'ordinaire, le public est admis à une partie de la première séance de la Commission. Les séances publiques ont été très rares¹. Le problème de la publicité de ses séances a fait l'objet d'assez longues discussions à la Commission Permanente². Au cours de la 3^e session, M. Rappard présentait contre la publicité des séances une objection particulièrement décisive : « la publicité des débats soulève, disait-il, une objection juridique. En émettant des avis en public, la Commission consultative a l'air d'adresser des avis non pas au Conseil auquel ils sont destinés en première ligne, mais au public en général ». La présence du public aux débats de la Commission présente cet autre inconvénient de ne plus permettre aux membres de la Commission, ainsi qu'aux représentants accrédités, de s'expliquer franchement. Des problèmes souvent très délicats sont agités au sein de la Commission. La crainte de soulever les passions politiques paralyserait vite tout contrôle. Au cours de sa 12^e session, en 1927, la Commission a été unanimement d'accord « de maintenir en principe la méthode qu'elle a toujours suivie d'informer le public par ses procès-verbaux »³. La question n'a pas été soulevée depuis.

Les procès-verbaux des débats de chaque session de la Commission sont publiés par les soins du Secrétariat. L'article 7 du règlement intérieur dispose à cet effet que « le Secrétariat rédigera les procès-verbaux de chaque séance, ces procès-verbaux, après approbation de la Commission, seront conservés dans un registre spécial ». « Les copies

1. On peut citer les séances du 24 octobre 1925, du 17 juin 1926, les deux séances plénières du 8 août 1923 et du 24 octobre 1925.

2. C.P.M., 1923, 3, p. 3. ; C.P.M., 4, 1924, p. 5.

3. C.P.M., 12, 1927, p. 59.

en seront communiquées au Conseil et aux Puissances Mandataires ». Ces procès-verbaux sont très complets. Le Conseil a pris l'habitude de s'y référer lorsqu'il examine les rapports de la Commission Permanente. Dans sa recommandation du 22 septembre 1927, l'Assemblée de la Société des Nations reconnaissait la valeur des procès-verbaux de la Commission Permanente¹. Ces documents renferment ce qu'on pourrait appeler la jurisprudence de la Commission Permanente, jurisprudence dont l'autorité est d'autant plus grande que les textes positifs qui organisent le mandat international, sont, dans bien des cas, insuffisants et contradictoires et ne permettent pas de résoudre toutes les difficultés que pose le fonctionnement pratique de cette institution².

Les Sessions Extraordinaires.

La Commission Permanente des Mandats se réunit parfois en sessions extraordinaires, à l'occasion d'événements particulièrement graves et lorsqu'il faut agir vite. Le contrôle que cet organisme est appelé à exercer sur la gestion mandataire se trouve ainsi renforcé, le Conseil peut être informé très rapidement et la bonne marche de l'institution y gagne.

Qui a l'initiative des sessions extraordinaires ? L'article 1^{er} du règlement intérieur dispose que « la Commission se réunira en sessions extraordinaires à la demande de l'un des membres, à condition que cette demande, adressée au Secrétaire général et soumise par lui aux autres membres de la Commission, soit approuvée par la majorité de ses membres et par le Conseil de la Société des Nations ».

La Commission ne peut donc tenir de sessions extraordinaires sans l'approbation du Conseil. Les Puissances Mandataires, ainsi que le Président du Conseil, doivent être prévenus de la date des sessions au moins un mois à l'avance.

L'insurrection du Djebel Druse ayant provoqué une

1. S.D.N., *Actes de la 8^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1927, VI, p. 33.

2. *Supra*, pp. 12 et suiv.

crise grave en Syrie, le Conseil s'associait le 9 décembre 1925, au désir de la Commission Permanente des Mandats de voir l'ordre rétabli, et il approuvait la convocation d'une session extraordinaire. La 8^e session, session extraordinaire se tint exceptionnellement à Rome du 16 février au 6 mars 1926. Dès les premières séances, la Commission prit soin d'établir un questionnaire destiné à guider les travaux de la session. Une sous-commission fut nommée pour examiner les troubles de Syrie et la cause de ces troubles. MM. van Rees, Orts et Rappard soumirent à la Commission un projet de discussion.

A la suite des incidents survenus à Jérusalem les 23 et 24 août 1929, le Conseil prenait acte des dispositions prises par la Commission Permanente des Mandats pour examiner en session extraordinaire la documentation transmise par la Puissance Mandataire¹. Ce sont là les deux seuls exemples de session extraordinaire que fournit la pratique.

Si ce n'est le caractère exceptionnel des événements qui y sont examinés et le fait que les débats de la Commission y sont limités à l'étude d'un problème particulier, les sessions extraordinaires de la Commission ne diffèrent pas essentiellement des sessions ordinaires. La procédure suivie aboutit à la rédaction d'un rapport au Conseil.

§ 6. *Le droit de pétition, le rôle de la Commission Permanente des Mandats et celui du Conseil.*

Le caractère unilatéral de la procédure de contrôle devant la Commission Permanente des Mandats a été souvent souligné. La Commission ne possède sur la situation des territoires et l'exécution des termes des mandats que les renseignements et la documentation que veulent bien lui fournir les Puissances Mandataires, elle n'exerce aucun contrôle direct. Dans l'intérêt même de la bonne administration de ces territoires, il était nécessaire que le contrôle exercé par la Société des Nations ne prit pas un caractère inquisitorial ou tâtilon. On a considéré qu'il

1. 17^e session de la Commission Permanente des Mandats, 1930.

fallait faire confiance aux Puissances Mandataires. Toutefois, lorsqu'a été accordé aux habitants des territoires sous mandat le droit de présenter des pétitions à la Société des Nations, un contact direct a été établi entre la Commission et les populations de ces pays. Ce fut la Grande-Bretagne qui prit l'initiative d'organiser le droit de pétition en matière de mandat. L'article 22 du Pacte et les termes des mandats ne contiennent, en effet, aucune disposition à cet égard. Le 2 septembre 1922¹, le Conseil renvoyait le projet britannique à la Commission Permanente pour étude, celle-ci élaborait un règlement que le Conseil a approuvé le 30 janvier 1923².

La Commission des Mandats considère le droit de pétition comme une pièce essentielle du contrôle qu'elle a mission d'exercer et l'Assemblée de la Société des Nations, au cours de sa 5^e session en 1924, prenait une recommandation confirmant que les habitants des pays sous mandat ont le droit d'adresser des pétitions au Conseil, suivant la procédure qui a été établie. La coutume a maintenant fortement consacré le droit de pétition accordé aux habitants des pays sous mandat, il serait bien difficile aujourd'hui de le leur ôter.

Le règlement du Conseil de 1923 ne donne pas de définition de la pétition. Cependant, la Commission a toujours été d'avis de donner au terme « pétition » un sens très large et de considérer comme valables, non seulement les pétitions proprement dites, mais toutes les requêtes ou demandes, qui seraient adressées à la Société des Nations, selon la procédure régulière. Dans son rapport sur les travaux de sa 7^e session, la Commission a demandé au Conseil de l'autoriser à donner son sens le plus large au mot pétition dans le règlement de la procédure. Cette interprétation de la Commission n'a soulevé aucune objection. Dans le procès-verbal de la 7^e session il est dit notamment qu'il faut comprendre sous la rubrique pétition « tous documents, télégrammes, memorandum, etc... émanant des pétitionnaires ».

1. C., 21, pp. 1176-1245.

2. C., 23, pp. 200-201, 211, 298-300.

Qui peut adresser des pétitions à la Société des Nations ? Le règlement du Conseil prévoit deux catégories de pétitions, pour lesquelles il organise des procédures distinctes ; celles émanant des pays sous mandat régies par les alinéas 1 et 2 du règlement, celles émanant d'autres sources auxquelles se réfère l'alinéa 3. Aux termes des alinéas 1 et 2 du règlement, les habitants des territoires sous mandat ne sont pas autorisés à adresser des pétitions directement à la Société des Nations, celles-ci doivent être transmises au Conseil par l'intermédiaire de la Puissance Mandataire qui y joint ses propres observations. Cette mesure a été dictée par le souci d'éviter tout ce qui peut contribuer à affaiblir l'autorité des Mandataires dans les territoires soumis à leur administration et à accroître les difficultés d'une tâche parfois fort ingrate. Les pétitions émanant d'autres sources sont, au contraire, adressées directement au Président de la Commission des Mandats. Il est donc essentiel de distinguer ces deux catégories de pétitionnaires. Mais si le règlement cite les habitants des territoires, il ne précise pas les personnes auxquelles s'applique cette qualité et, partant, d'après quelle procédure les pétitions qu'elles peuvent émettre doivent être examinées. Cette question a fait l'objet d'une étude de la Commission Permanente au cours de sa 13^e session. M. van Rees concluait de l'examen de ces textes que quand à l'application de la procédure prescrite « c'est la situation de fait du pétitionnaire qui devra prévaloir : toute pétition émanant d'une personne physique ou morale résidant dans le territoire devra suivre la procédure formulée aux §§ 1 et 2 ; à toute autre, le § 3, devra être appliqué »¹. Des cas concrets particulièrement délicats ont été résolus par la Commission des Mandats dans le sens indiqué par M. van Rees. Le Vice-Président citait comme exemple une pétition d'un M. Hayford de la Côte de l'Or, transmise pour le compte de certains membres du clan Adjigo du Togo français. « M. Hayford habite Accra (Côte de l'Or) mais a envoyé ses pétitions au nom de certains membres de la famille Gaba résidant dans le terri-

1. C.P.M., 13, 1928, pp. 180 et suiv.

toire sous mandat, qu'il représente, il a toujours fait parvenir ses pétitions par l'intermédiaire de la Puissance Mandataire et les a donc soumises aux prescriptions du § 1 du règlement de procédure, la Commission les a considérés également d'après ce paragraphe ». M. van Rees contatait également que le cas de M. Will Stuart a été interprété d'une manière analogue : le pétitionnaire qui a envoyé à la Commission Permanente des Mandats une protestation contre les frontières entre l'Angola et le Sud-Ouest africain, n'est pas un habitant du territoire sous mandat, mais est domicilié dans le territoire même de la Puissance Mandataire, c'est avec raison que sa pétition a été considérée d'après le § 3.

Les alinéas 1 et 2 du règlement de procédure disposent que « 1^o Toutes les pétitions adressées à la Société des Nations par des communautés ou des éléments de population des territoires sous mandat seraient transmises au Secrétariat de la Société des Nations par l'intermédiaire du Gouvernement Mandataire intéressé. Ce dernier joindrait aux pétitions les observations qu'il jugerait convenable ».

« 2^o Toute pétition émanant de ces habitants qui serait reçue par le Secrétariat de la Société des Nations par une voie autre que celle du Gouvernement Mandataire intéressé, serait retournée aux signataires avec prière de la présenter de nouveau en se conformant à la procédure ci-dessus ».

Pour être recevables, les pétitions émanant d'habitants des territoires sous mandat doivent être obligatoirement transmises par l'intermédiaire de la Puissance Mandataire. A la 13^e session de la Commission, le Président expliquait qu'il a reçu un télégramme du Congrès arabe et chrétien réuni à Jérusalem, insistant auprès de la Puissance Mandataire et de la Commission Permanente des Mandats pour qu'il soit tenu compte des réclamations de ce congrès touchant le Gouvernement autonome et l'implantation en Palestine d'un régime démocratique et parlementaire. Il a répondu qu'il ne pouvait pas prendre en considération

ce télégramme à moins qu'il ne soit transmis par l'intermédiaire de la Puissance Mandataire¹.

Les Puissances Mandataires doivent faire parvenir au Secrétariat de la Société des Nations dans un délai de six mois les pétitions qui leur sont communiquées, elles peuvent y joindre des observations si elles le jugent utile.

Le règlement de procédure prévoit au contraire, alinéa 3, que : « Toute pétition relative aux habitants des territoires sous mandat reçue par la Société des Nations d'une source autre que celle de ces habitants eux-mêmes sera communiquée au Président de la Commission Permanente des Mandats. Ce dernier sera chargé de faire le départ entre celles, qui, par la nature de leur contenu ou l'autorité ou le désintéressement de leurs auteurs, seront dignes de retenir l'attention et les autres manifestement insignifiantes. Les premières seront communiquées au Gouvernement de la Puissance Mandataire qui sera invité à formuler ses observations dans un délai de six mois au maximum si elle le jugeait utile, les secondes seraient l'objet d'un rapport du Président de la Commission ».

Les pétitions émanant de sources extérieures au territoire sous mandat sont donc adressés au Président de la Commission des Mandats qui est chargé de départager celles qui méritent de retenir l'attention de celles qui sont manifestement insignifiantes. Les unes ne font l'objet que d'un simple rapport du Président, les autres, sont au contraire, communiquées aux Puissances Mandataires afin d'être examinées par la Commission Permanente.

Les pétitions doivent être présentées par écrit et signées ; dans certains cas, le Président a cru devoir vérifier l'authenticité des signatures. Les pétitions anonymes ne sont pas reçues. Le Président rejette les pétitions qui contiennent des plaintes incompatibles avec les dispositions du Pacte ou des mandats, les pétitionnaires peuvent adresser des réclamations relatives à l'application du mandat conformément au texte qui l'organise, ils ne doivent pas juger l'institution elle-même. Le Président a écarté pour cette

1. C.P.M., 13, 1928, p. 197.

raison une lettre du *Bund der deutschen Togoländer*, en date du 31 août 1929. « Comme cette nouvelle pétition du *Bund der deutschen Togoländer* contient des plaintes qui sont incompatibles avec les dispositions du Pacte et du mandat et comme elle ne formule que des accusations vagues et imprécises sur l'administration de la Puissance Mandataire, je n'ai pas considéré qu'elle fût de nature à retenir l'attention »¹. Les pétitions doivent renfermer des griefs précis, les pétitions insignifiantes ou celles dont l'objet est trop vague ne sont pas retenues.

La Commission des Mandats ne se reconnaît pas compétente pour examiner des pétitions relatives à des affaires susceptibles d'être soumises aux tribunaux des territoires sous mandat ou qui viseraient des faits ayant déjà fait l'objet de sentences judiciaires. Sur ce fondement, la Commission a écarté les pétitions de M. E.J. Lange des 3, 25 et 28 octobre 1932 relatives au Sud-Ouest africain. « La Commission est d'avis que le pétitionnaire doit être informé de nouveau qu'étant donné que les affaires en question relèvent des tribunaux, elles ne sont pas de la compétence de la Commission Permanente des Mandats, qui n'est pas une Cour d'appel judiciaire ».

Dans certains cas, cependant, la Commission des Mandats pourrait être amenée à examiner des pétitions dont le contenu aurait été l'objet de décisions judiciaires ou serait de la compétence d'un tribunal. Un pétitionnaire fait appel à l'occasion d'un procès à la Commission Permanente pour savoir, non pas, si les tribunaux qui lui ont donné tort ont justement interprété la législation de la Puissance Mandataire, mais si cette législation elle-même est conforme aux principes du Pacte et des mandats. Il ne semble pas que la Commission puisse refuser d'examiner une pétition qui lui serait adressée dans des circonstances semblables. Cette situation n'est d'ailleurs pas imaginaire. Elle s'est présentée devant la 23^e session de la Commission Permanente à l'occasion de la pétition d'une dame Saggiati. Dans une affaire de succession, les tribunaux avaient rendu des

1. C.P.M., 16, 1929, p. 80.

arrêts pris en conformité de la loi coranique encore en vigueur en Syrie et au Liban. Se prétendant lésée, la dame Saggiati protestait contre l'application d'une législation qu'elle estimait incompatible avec l'article 6 du mandat. Le rapport de la Commission au Conseil renferme sur ce sujet les considérants et les conclusions suivants : « Considérant d'une part que les pétitionnaires s'élèvent contre des arrêts régulièrement rendus par les plus hautes instances judiciaires du territoire sous mandat, et que la Commission ne peut, à cet égard, retenir leur requête ».

« Considérant d'autre part que la loi coranique, encore pleinement en vigueur en Syrie au moment de l'ouverture de la succession Cazale a été partiellement abrogée au cours même du procès auquel cette succession a donné lieu ».

« La Commission est d'avis qu'il convient :

« 1° d'écarter comme irrecevable la requête des pétitionnaires,

« 2° de signaler à l'attention du Conseil le fait que, la loi, appliquée et reconnue applicable par la plus haute autorité judiciaire du territoire sous mandat apparaît nettement contraire au principe d'égalité de droit ».

Dans cette espèce, la Commission refuse de se substituer aux tribunaux compétents et de dire le droit, elle ne fait qu'examiner si la législation appliquée par les autorités judiciaires du territoire est conforme aux termes du Pacte et du mandat, elle se borne, en d'autres termes, à examiner « la constitutionnalité de la loi ». La Commission Permanente dans cet avis se tient ferme à un principe dont elle ne se départit jamais, ne se faire en aucun cas administrateur mais veiller seulement à ce que les principes du Pacte et les dispositions des termes des mandats soient respectées.

Chaque pétition est examinée par un rapporteur que désigne la Commission. Celle-ci n'adopte de conclusion qu'à la lumière des observations écrites fournies par la Puissance Mandataire intéressée. La Commission écoute également les observations orales des représentants accrédités. La décision définitive appartient au Conseil de la Société des Nations. Le Conseil a toujours approuvé les avis émis par la Commission. Les réponses adressées par la

Commission aux pétitionnaires ne sont pas transmises par les Mandataires, mais les pétitionnaires les reçoivent directement de la Commission ¹. Le Conseil doit approuver ces réponses.

Le texte des conclusions adoptées par la Commission se trouve à la subdivision générale du rapport au Conseil relative aux pétitions. Les observations des rapporteurs ainsi que les débats de la Commission figurent au procès-verbal de chaque session.

La procédure, qu'organise la résolution du Conseil du 31 janvier 1923 en matière de pétitions, est essentiellement écrite. La Commission Permanente ne peut pas autoriser les pétitionnaires à exposer oralement devant elle leurs requêtes. Cette question a fait, d'ailleurs, l'objet de plusieurs débats au sein de la Commission des Mandats. A la 9^e session ², Lord Lugard proposait dans une note écrite d'ouvrir aux pétitionnaires les portes de la Commission, sous la seule réserve qu'une sous-commission de trois membres, après examen de la pétition elle-même, et de sa recevabilité, se prononçât en faveur de l'audition si celle-ci était demandée. M. Rappard, le Général Freire d'Andrade, M. Palacios appuyaient cette tendance. Le rapport de la Commission au Conseil sur les travaux de la 9^e session formulait le vœu suivant : « La Commission a fait une nouvelle étude approfondie de la procédure en matière de pétitions. L'expérience ayant montré que parfois, il lui a été impossible de se faire une opinion définitive sur le bien fondé de certaines pétitions, il a semblé à la Commission que, dans ce cas, il pouvait apparaître indispensable de permettre aux pétitionnaires d'être entendus par elle.

La Commission ne voudrait cependant pas formuler une recommandation expresse à ce sujet avant d'être

1. En mars 1926, à la 29^e session du Conseil, Sir Austin Chamberlain faisait observer que cette procédure diffère sans motif de la procédure suivie par le Conseil en matière de minorité. M. Scialoja montrait qu'il existe une différence essentielle entre les pétitions émanant de minorités et celles adressées par des indigènes d'un territoire sous mandat. Les minorités sont placées sous la souveraineté d'un Etat. Dans le cas d'un mandat il s'agit de populations protégées par un mandataire dont elles ne sont pas sujettes.

2. C.P.M., 1926, 9, p. 189-192.

informée de la manière de voir du Conseil ». Le Conseil demandait le 4 septembre 1926¹ aux Puissances Mandataires d'exprimer leurs vues à ce sujet. Dans sa résolution du 7 mars 1929², le Conseil a tranché la question par la négative, la Commission doit s'en tenir à l'ancienne procédure. En 1926, examinant à Rome les événements de Syrie et la révolte Druse, la Commission des Mandats n'avait pas cru devoir entendre une délégation syrienne qui se trouvait dans cette ville³. Depuis la résolution du Conseil du 7 mars 1927, cette question de l'audition des pétitionnaires n'a plus été agitée au sein de la Commission.

La Commission Permanente a su discerner les abus auxquels pouvait donner lieu l'octroi du droit de pétition aux populations des territoires sous mandat. Elle ne retient que les pétitions qui lui semblent particulièrement sérieuses et dignes d'intérêt. Mais la Commission veille également à ce que les Puissances Mandataires facilitent à leurs administrés l'exercice de ce droit et le leur fasse connaître. C'est ainsi qu'en 1927, la Commission a manifesté le désir de savoir si les habitants de Nauru connaissaient leurs droits et devoirs en la matière⁴. Par une lettre datée de Londres du 26 avril 1928, la Puissance Mandataire a complètement rassuré la Commission. Ce document est à citer : « Le Président de la Commission des Mandats avait demandé si les habitants de Nauru savaient qu'ils avaient le droit d'adresser des pétitions, et si des plaintes avaient été formulées au cours de l'année 1926. Dans le rapport pour l'année 1927 à la page 44, se trouve la déclaration suivante : « Les chefs de la population de Nauru savent parfaitement qu'ils peuvent, s'ils le désirent, adresser des pétitions à la Société des Nations »...

Signé, Granville Ryrie, Haut-Commissaire⁵.

Cette question avait déjà fait l'objet d'un débat au sein de la VI^e Commission de l'Assemblée en 1925. Au repré-

1. C., 41, pp. 1229, 1232, 1233, 1237, 1239, 1307.

2. C., 44, 348, 437-438.

3. C.P.M., 1926, 8 extr. p. 156.

4. S.D.N., Document, C., 208, 1928, VI.

5. S.D.N., *Actes de la 6^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1925, VI, p. 24.

sentant de Haïti qui posait cette question : si « les populations sous mandat savent véritablement que le droit de pétition leur est reconnu », le Docteur Nansen, rapporteur en la matière faisait observer que « le nombre des pétitions déjà examinées par la Commission des Mandats semblerait indiquer que les habitants des territoires ont bien conscience de leur droit ». La Commission des Mandats examine chaque année un nombre de pétitions toujours plus considérable. En 1930, M. van Rees qui présidait, en l'absence du Marquis Theodoli, la 18^e session de la Commission Permanente notait : « que les habitants des territoires sous mandat et les organisations qui y sont étrangères font de plus en plus usage du droit de pétition tel que l'a défini le Conseil de la Société des Nations en 1923 »¹.

§ 7. Autres éléments d'information dont dispose la Commission Permanente des Mandats.

La Commission Permanente des Mandats doit veiller à ce que les Puissances Mandataires gèrent les territoires soumis à leur administration conformément aux dispositions des termes des mandats et du Pacte. Pour ce faire, la Commission dispose d'éléments d'informations nombreux et variés, mais qui présentent tous ce caractère commun d'émaner de ceux-là même, qu'elle a pour mission de contrôler. Les pétitions adressées par les habitants des territoires sous mandat sont obligatoirement transmises par les Puissances Mandataires, les pétitions émanant d'autres sources sont également communiquées à ces Puissances. La Commission juge sur pièces, examinant les rapports annuels et la documentation que les Mandataires mettent à sa disposition. Les représentants accrédités des Puissances Mandataires fournissent à la Commission des explications verbales, mais les pétitionnaires ne sont pas admis à sa barre, et les membres de la Commission ne sont pas autorisés à contrôler sur place l'administration des Mandataires².

1. C.P.M., 18, 1930, p. 13 et 3 discours d'ouverture du Président.

2. Notamment, C.P.M., 1925, 7, p. 123.

Il arrive toutefois que la Commission utilise des éléments d'information de sources non officielles. Les troubles survenus en Palestine en 1929 ayant provoqué une très abondante production d'articles de revues et de presse, de pamphlets, tracts et lettres ouvertes émanant de témoins et le plus souvent d'organisations de défense ou de propagande juives et arabes, les membres de la Commission Permanente ne pouvaient négliger entièrement la somme d'information qui leur venait de ces sources¹. Mais, dans son rapport au Conseil, la Commission ne cachait pas ses scrupules, elle faisait remarquer que si elle a reconnu une valeur particulière aux mémoires de l'agence juive, c'est parce qu'ils émanaient d'un organisme officiellement reconnu aux termes de l'article 4 du mandat.

Les membres de la Commission Permanente ne peuvent faire des voyages dans les territoires coloniaux et sous mandat qu'à titre privé. En 1928, M. Orts, s'excusant auprès du Président de son absence au cours de la 13^e session, ajoutait toutefois que « les motifs de cette absence n'étaient pas sans rapport avec les fonctions de membre de la Commission des Mandats. » Il venait d'accomplir un voyage d'un mois dans différentes colonies de l'Afrique tropicale.

En 1926, Sir F. Lugard et M. Orts n'ont pas manqué d'assister à une importante réunion de missionnaires à Léau en Belgique. Dans son discours d'ouverture de la 11^e session tenue l'année suivante, le Président signalait, à ce propos, l'intérêt que peuvent avoir ses collègues « à développer les liens personnels avec les diverses institutions officielles ou privées qui s'occupent des problèmes coloniaux en général »²; et, il ajoutait, « s'il est vrai qu'ici, à la Commission, nous n'avons à nous occuper que des territoires sous mandat, il est tout à fait naturel que nous cherchions personnellement, à nous tenir au courant de la politique générale sous ses divers aspects ».

Ainsi, à côté des rapports que les Puissances Mandataires lui fournissent officiellement, la Commission Permanente

1. C.P.M., 17, Extr. 1930, pp. 138 et suiv.

2. C.P.M., 11, 1927, p. 11.

ne néglige aucune source d'information, elle utilise des renseignements officieux de toutes sortes, n'allant toutefois jamais, dans l'examen de l'administration mandataire, au-delà des pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués.

§ 8. *Les méthodes de travail de la Commission Permanente des Mandats.*

La tâche de la Commission Permanente des Mandats consiste à donner au Conseil son avis sur l'exécution des mandats, et ce, principalement à la lumière des rapports annuels que les Puissances Mandataires sont tenues d'envoyer au Conseil aux termes de l'article 22 du Pacte. Les pétitions qui parviennent à la Commission par la voie régulière retiennent également son attention.

Quelles sont les méthodes de travail de la Commission ? Comment les membres de la Commission s'acquittent-ils de leur tâche ?

Les membres de la Commission ne sont pas des juristes, mais des personnalités ayant vécu dans des colonies et apportant à la Société des Nations le concours de leur expérience. Ils ont à indiquer, étant donné, d'une part, l'état de chose régnant dans les territoires sous mandat, et d'autre part, les buts que se propose la Société des Nations, quelle mesure il convient de prendre dans tel cas particulier, s'interdisant d'énoncer aucun principe général qui ne saurait être appliqué à la résolution de tous les problèmes relatifs à la matière vivante et changeante sur laquelle s'exerce l'activité de la Commission. Le contrôle exercé par la Commission Permanente sur la gestion des Mandataires est empreint d'un certain empirisme. « La Commission n'est pas une académie, mais un organisme de contrôle chargé de surveiller l'exécution des dispositions du Pacte et des mandats ». La Commission des Mandats veut que son contrôle, afin de ne pas devenir rapidement illusoire, demeure des plus minutieux, mais dans l'exercice de cette tâche elle s'efforce de collaborer étroitement avec les Puissances Mandataires. Ces deux idées définissent l'esprit dans lequel la Commission Permanente s'acquitte de

sa mission. Certes, la Commission doit éviter de se perdre dans les détails qui risqueraient de diminuer son prestige, de par sa fonction elle devrait se limiter aux questions générales et d'ordre élevé, mais comme son Président l'a fait observer « il faut savoir, à l'occasion, poser les petites questions qui servent à éclairer l'application des principes »¹. En 1926, à Rome, M. Orts pouvait dire : « le fait est là, la Commission contrôle l'administration des Mandataires et si telle n'était pas sa mission, on se demande ce qui lui resterait à faire.

« Cette mission, la Commission des Mandats l'exerce dans un esprit de collaboration avec le Mandataire.

« Elle s'est attachée avec un soin particulier à conserver ce caractère à sa mission, non seulement, parce que la confiance est à la base du mandat, mais parce qu'elle a voulu prévenir que de son fait une atteinte puisse être portée au prestige et à l'autorité morale de l'administration mandataire sur ses administrés. En fait, la Commission a toujours associé étroitement la Puissance Mandataire à ses travaux dans la personne de son représentant accrédité. De leur côté, les Puissances Mandataires ont constamment montré la plus grande bonne volonté et même un empressement marqué, à documenter la Commission. Devançant les desseins de celle-ci, elles ont institué spontanément des enquêtes dont elles lui ont communiqué indifféremment toutes les conclusions »².

Cette analyse faite presque exclusivement à l'aide de citations tirées des procès-verbaux des séances de la Commission montre assez comment les membres de la Commission Permanente des Mandats comprennent leur mission et la façon dont ils s'en acquittent.

La Commission n'est pas une académie, elle examine des faits, cherche la solution des cas d'espèces, propose des remèdes pour mettre fin à des abus. La Commission n'est pas un tribunal, ses membres ne sont pas des juristes, mais des administrateurs ayant au cours d'une carrière bien

1. C.P.M., 11, 1927, p. 26.

2. C.P.M., 8, 1926, p. 56.

remplie acquis une grande expérience. Aussi, le contrôle qu'exerce la Commission repose-t-il sur la confiance réciproque qui s'est établie entre la Commission et les Puissances Mandataires. La Commission conseille, bien plus qu'elle ne juge, cette méthode s'est révélée féconde, la collaboration entre la Commission Permanente des Mandats et les Puissances Mandataires a été couronnée de succès.

Section III

Les recommandations de l'Assemblée de la Société des Nations en matière de mandat

Parallèlement et à côté du Conseil, l'Assemblée de la Société des Nations se permet de formuler des recommandations et d'exprimer des vœux relatifs aux mandats internationaux. Encore que le Pacte ne fasse dans aucun de ses articles mention d'une intervention quelconque de l'Assemblée en matière de mandat, celle-ci trouverait le fondement juridique de ce pouvoir de contrôle dans le droit de regard général qu'elle possède sur l'activité du Conseil¹. La collaboration de l'Assemblée à l'œuvre du Conseil paraît ici très désirable. L'Assemblée de la Société des Nations est un collège beaucoup plus large que le Conseil et les discussions qui ne manquent pas de se produire au sein des Commissions de l'Assemblée ont souvent permis de trouver la solution de questions particulièrement embarrassantes. L'Assemblée examine chaque année le rapport annuel du Secrétariat sur l'œuvre du Conseil. C'est là qu'une de ses Commissions, la VI^e trouve l'occasion de procéder à l'étude et à la discussion de questions relatives aux mandats. Souvent l'Assemblée se contente d'exprimer des vœux d'un caractère très général. Ainsi, le 22 septembre 1935, l'Assemblée faisait part de sa satisfaction au sujet de l'œuvre accomplie dans les territoires sous mandat

1. H. Rolin, « La pratique des mandats », *Recueil des Cours de La Haye*, 1927, t. XIX, p. 553.

par les Puissances Mandataires et le Conseil ¹. L'Assemblée exprimait le ferme espoir que grâce aux efforts conjugués des Puissances Mandataires, de la Commission Permanente des Mandats et du Conseil, l'institution des mandats continuera à poursuivre la réalisation de l'idéal de civilisation qui lui a été fixé ². Mais, à plusieurs reprises, des recommandations beaucoup plus précises de l'Assemblée ont été écoutées. C'est ainsi qu'il a été déféré au désir exprimé par l'Assemblée de voir un membre féminin être admis à la Commission Permanente des Mandats ³. Le 15 septembre 1935, l'Assemblée recommandait au Conseil de prier la Commission Permanente des Mandats de s'occuper de l'application aux territoires sous mandat de la convention internationale relative à la traite des femmes et des enfants ⁴. L'Assemblée constatant un accroissement des importations de spiritueux dans les pays sous mandat, priait, le 22 septembre 1927, le Conseil de demander à la Commission Permanente de poursuivre l'étude de la question. Le Conseil a donné suite à ces recommandations de l'Assemblée comme à d'autres de ses vœux relatifs à la suppression du travail forcé et à l'abolition de l'esclavage ⁵, à la distribution des rapports annuels des Puissances Mandataires à tous les membres de la Société ⁶. Bien loin de porter atteinte à l'autorité du Conseil, les efforts de l'Assemblée, tendant à mieux assurer le fonctionnement du système des mandats, ont été couronnés de succès, sa tâche n'a pas été vaine. Mais c'est plus un droit de regard qu'un contrôle proprement dit que l'Assemblée exerce ainsi sur la gestion mandataire.

1. 22 septembre 1925, S.D.N., *Actes de la 8^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1927, VI, p. 29.

2. 19 septembre 1929, S.D.N., *Actes de la 10^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1929, VI, p. 42; 20 septembre 1930, S.D.N., *Actes de la 11^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1930, VI, p. 17; 23 septembre 1931, S.D.N., *Actes de la 12^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1931, VI, pp. 35-36.

3. 18 décembre 1920, S.D.N., *Actes de la 1^{re} Assemblée. Séances des Commissions*, 1920, VI, p. 32.

4. 15 septembre 1925, S.D.N., *Actes de la 6^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1925, VI, p. 23.

5. 26 septembre 1923, S.D.N., *Actes de la 4^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1923, VI, p. 28.

6. 22 septembre 1924, S.D.N., *Actes de la 5^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1924, VI, p. 44.

Section IV

Décisions

de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière de mandat

Très éloigné du contrôle exercé par le Conseil et la Commission des Mandats est celui de la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye sur la gestion mandataire. La compétence de la Cour s'étend aux différends qui peuvent surgir entre les Puissances Mandataires et les autres Etats membres de la Société des Nations au sujet de l'interprétation ou de l'application des termes des mandats. Son action n'a, à aucun degré, un caractère politique comme celle du Conseil ou de la Commission des Mandats. Il s'agit d'un contrôle exclusivement juridique. La Cour ne recommande pas telle solution, elle rend des arrêts.

Sous un numérotage qui varie, l'article suivant se retrouve dans les termes de tous les mandats. « Le Mandataire accepte que tout différend quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat, et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations ».

Seules, les Puissances Mandataires et les autres Etats membres de la Société des Nations ont qualité pour ester devant la Cour. La saisine n'appartient pas aux populations des territoires sous mandat.

Pour que sa demande soit recevable, l'Etat membre de la Société des Nations qui cite une Puissance Mandataire devant la Cour doit invoquer la violation d'une disposition précise du mandat. Les termes des mandats se réfèrent, en effet, aux différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat. Ces textes sont clairs et ne permettent aucune équivoque.

L'Etat membre de la Société des Nations qui cite une

Puissance Mandataire devant la Cour doit avoir un intérêt à l'action. Un Gouvernement ne peut, sans avoir d'intérêt propre à défendre, prendre fait et cause pour les populations d'un territoire sous mandat et actionner la Cour.

Le Conseil pourrait-il saisir la Cour ? La question a été soulevée devant la Commission des Mandats en 1929, et a fait l'objet d'un rapport au Conseil. A la 58^e session, le rapporteur, M. Procopé, se bornait à signaler la suggestion de la Commission des Mandats sans la commenter. Le représentant allemand, Docteur von Schubert qui fut le seul à émettre un avis, fit remarquer que dans le cas d'espèce considéré, — il s'agissait de l'application au territoire sous mandat d'une loi sud-africaine de 1924 réglant le statut des habitants non indigènes du territoire —, il ne croyait pas que « le Conseil pût envisager une procédure purement judiciaire ». Il faut répondre non, le Conseil ne pouvait que demander à la Cour un avis consultatif.

Dans la pratique, le Conseil ne l'a jamais fait, d'ailleurs, si lorsqu'il examine le rapport de la Commission Permanente des Mandats, le Conseil a à trancher une question de droit, il peut beaucoup plus facilement et il n'a pas manqué de le faire, s'adresser à la section juridique du Secrétariat. Pourquoi mettre en marche un mécanisme aussi lourd que la Cour Permanente de Justice Internationale ?

Dans la pratique, le contrôle exclusivement juridique que la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye peut exercer sur la gestion mandataire est très restreint. Il se limite, en fait, au trois arrêts rendus par la Cour dans l'affaire Mavrommatis.

Annexe

Médiation exercée à titre privé par un membre de la Commission Permanente des Mandats

Au procès-verbal de la 23^e session de la Commission Permanente des Mandats se trouve consigné cet exemple curieux de médiation exercée à titre privé par un membre

de la Commission. En 1933, des difficultés surgissaient entre le Gouvernement de l'Afrique du Sud et le Gouvernement portugais au sujet de l'approvisionnement en eau dans le secteur de Kunene¹. La Kunene est une rivière dont le cours inférieur est frontière entre la colonie portugaise de l'Angola et le territoire sous mandat du Sud-Ouest africain. Dans cette région semi-désertique, l'approvisionnement en eau du bétail, les droits d'abreuvoir sont pour les indigènes des questions vitales. Le procès-verbal de la 23^e session de la Commission Permanente relate que le Comte de Penha Garcia a profité de la conférence des Gouverneurs de colonies qui s'est tenue à Lisbonne pour s'entretenir de la question avec le Gouverneur de l'Angola. Diverses solutions ont été envisagées pour fournir aux indigènes du Sud-Ouest africain intéressés, l'eau dont ont besoin leurs bestiaux, l'installation d'une pompe, l'établissement d'un corridor donnant aux troupeaux accès au fleuve.

Le représentant accrédité de l'Union Sud-Africaine, M. Te Water, a remercié le Comte de Penha Garcia de sa médiation. Le Comte de Penha Garcia, pour écarter toute possibilité de malentendu, a fait observer « qu'il avait agi à titre privé, en vue de faciliter un règlement de la question, sans préjuger ni les principes, ni les faits qui entrent en jeu »².

1. C.P.M., 10, 1926, p. 183. Accords signés entre le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud et le Gouvernement du Portugal relatifs à la frontière entre le territoire sous mandat du Sud-Ouest africain et l'Angola et à la répartition des eaux de la rivière Kunene.

2. C.P.M., 23, 1933, p. 88.

Deuxième Partie

**La gestion mandataire.
Etude sommaire.**

CHAPITRE PREMIER

LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE ET GÉNÉRALE DE LA PUISSANCE MANDATAIRE

Section I

Le Gouvernement des Pays sous mandat A

Les mandats A s'appliquent à des communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman. Le rôle de la Puissance Mandataire consiste essentiellement à acheminer ces peuples héritiers de vieilles civilisations à se diriger eux-mêmes et à se constituer en Etats indépendants. La Puissance Mandataire ne doit pas administrer mais guider ces nations encore jeunes qui, soumises durant plusieurs siècles à une domination étrangère avaient perdu le sens des affaires publiques. Il a fallu rendre conscients de leurs responsabilités ceux dont on voulait faire de futurs ministres, de futurs administrateurs, et développer chez tous les sentiments civiques, la notion de la chose publique. Cette tâche n'a pas été toujours facile. En Irak, où cependant s'est très vite constitué un Gouvernement local fort et organisé, le recrutement du personnel gouvernemental, n'a pas été sans difficultés. Pendant plusieurs années, la présence de conseillers britanniques a été une nécessité dans les diverses branches de l'activité gouvernementale et administrative. Durant les premières années du mandat,

en Syrie, le Gouvernement français, en face de l'incapacité des administrations locales, a cru devoir appliquer un système d'administration directe qui n'a pas été sans avoir des conséquences assez fâcheuses. Des tâtonnements étaient inévitables.

Mais ces populations, que les Puissances Mandataires ont le devoir de constituer en Etats sont composées de groupes ethniques et d'individus de provenance très diverse. Il existe un peu partout, en Syrie, en Irak, en Palestine, des minorités dont les intérêts et les aspirations, dans ce qu'ils ont de légitime, doivent être respectés. C'est un devoir de la Puissance Mandataire d'établir un juste équilibre, tout en laissant aux membres de la communauté une large liberté d'action. La Puissance Mandataire peut aller dans cette voie jusqu'à créer des autonomies locales.

Aussi, le Général Freire d'Andrade, dans un mémoire présenté à la 7^e session de la Commission Permanente résumait ainsi le devoir de la Puissance Mandataire à l'égard des populations sous mandat :

« Le mandataire doit :

1^o Maintenir la sécurité du territoire, l'ordre public et assurer une parfaite égalité des droits et des devoirs entre tous les membres de la communauté.

2^o Favoriser les autonomies locales.

3^o Veiller à ce que les populations suivent des directions qui puissent conduire à leur développement social et économique de façon que, aussitôt que possible, elles soient capables de se conduire seules¹ ».

Une étude sommaire de l'organisation gouvernementale et administrative de l'Irak, de la Syrie et du Liban et de la Palestine permettra de fixer les progrès réalisés par les Puissances Mandataires dans les diverses directions qu'indiquent l'article 22 du Pacte et les termes des mandats : faire régner l'ordre dans le territoire et assurer le respect de l'égalité des droits entre les divers groupes ethniques, favoriser les autorités locales, veiller au développement

1. C.P.M., 7, 1925, pp. 197 et suiv.

social et économique du pays afin d'amener les habitants à se gouverner eux-mêmes.

§ 1. *Le Gouvernement de l'Irak.*

En 1926, à la 10^e session de la Commission Permanente des Mandats, le Haut-Commissaire britannique, Sir Henri Dobbs, faisant un exposé historique de la situation du territoire pour servir à l'examen du premier rapport, s'exprimait ainsi : « Peut-être le meilleur moyen d'illustrer l'évolution du jeune Etat de l'Irak sera-t-il pour moi de procéder à une comparaison empruntée à la vie du foyer. Il y a deux théories sur la façon de bien élever les enfants...

« Eh bien, Messieurs, lorsque le Gouvernement britannique a accepté en 1920, la responsabilité du mandat sur l'Irak et qu'il s'est mis en devoir d'exercer sa mission de tutelle envers l'Etat enfant, il s'est efforcé de mettre en pratique la première des deux théories auxquelles je viens de faire allusion ; il y eut trop de nurses britanniques, trop de contrainte de la part des parents, trop de cajoleries et de protection. L'enfant est devenu grognon et capricieux et sentant chacune de ses mains fortement tenue par une nurse britannique trop zélée, il s'est mis à donner de furieux coups de pied. Vous comprenez que je veux parler du soulèvement arabe de 1920. Je ne veux pas dire qu'une surabondance de fonctionnaires britanniques et une surveillance trop stricte aient été les seules causes, même les causes les plus importantes de cette révolte ; les troubles de l'Irak n'étaient en aucune manière un phénomène isolé. Dans tout le moyen Orient l'atmosphère était, à cette époque, chargée d'électricité et une explosion était presque inévitable..... La révolte avait été étouffée, mais elle avait atteint son but. Elle avait convaincu le Gouvernement britannique qu'il fallait éviter d'exercer la surveillance au moyen de l'administration britannique directe et par l'intermédiaire d'une multitude de fonctionnaires britanniques. En arrivant à son poste, Sir Percy Kox était muni de pouvoirs nécessaires pour abandonner au besoin le système de contrôle et le remplacer par la mise en pratique

de la seconde des théories dont j'ai parlé consistant à laisser le jeune Etat d'Irak, dans certaines limites indispensables, devenir maître de ses propres destinées »¹.

En 1921, les Arabes acclamaient comme roi l'Emir Fayçal et le Haut-Commissaire laissait l'Irak s'organiser en monarchie constitutionnelle (23 août 1921). Mais immédiatement, Sir Percy Kox négociait avec les autorités installées à Bagdad un traité d'alliance, signé le 10 octobre 1932, fixant les modalités suivant lesquelles le Gouvernement britannique prêterait assistance à l'Irak et contenant l'engagement du nouvel Etat d'observer les prescriptions du mandat dont l'Angleterre avait le devoir d'assurer la réalisation : prescriptions relatives à la protection juridique des étrangers, aux missions, à l'hygiène et l'archéologie, articles 9, 12, 13 et 14. L'article 17 prévoyait le recours à la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye pour tout différend relatif à l'interprétation du Traité. Aussi, M. Rolin a pu dire que c'était sur le terrain du Droit International que se mouvaient les relations entre le Mandataire et le Gouvernement de l'Irak². Ce régime était prévu pour une période de 20 ans (article 18).

Le Traité de 1922 n'est pas entré immédiatement en vigueur, le parti nationaliste arabe refusant de consentir à son application. Pour obtenir le vote favorable du Parlement, le Haut-Commissaire a signé, le 30 avril 1923, un protocole additionnel.

« Il est convenu entre les Hautes-Parties Contractantes que, malgré les stipulations de l'article 18, le présent Traité prendra fin lorsque l'Irak deviendra membre de la Société des Nations. En tous cas, dans un délai qui ne sera pas supérieur à quatre ans, à dater de la ratification de la paix avec la Turquie ». L'écoulement de ce délai ne pouvait cependant avoir pour effet d'entraîner la fin du mandat et le Traité prévoyait qu'un nouvel accord interviendrait à l'expiration de la période précitée pour fixer les relations entre les Hautes-Parties Contractantes. Sur ces entre-

1. C.P.M., 10, 1926, pp. 44 et suiv.

2. H. Rolin, *op. cit.*, p. 521.

faites, avait lieu le différend de Mossoul et le Conseil de la Société des Nations saisissait l'occasion pour imposer au royaume d'Irak une prolongation du régime des traités pendant 25 ans en échange de l'avantageuse rectification de frontières qui lui était concédée. Aussi, le 13 janvier 1926 un nouvel accord intervenait entre le Haut-Commissaire britannique et le premier Ministre de l'Irak qui abrogeait les dispositions de l'article 18 du Traité d'alliance et celles du protocole du 30 avril 1923 ayant trait à la validité du Traité. Aux termes de cet accord, le Traité demeurerait en vigueur pendant une période de 25 années à compter du 16 décembre 1925, à moins que l'Irak avant l'expiration de cette période ne soit devenu membre de la Société des Nations.

Durant la période mandataire, l'Irak a donc été soumis au régime du Traité de 1922. L'article 1^{er} du Traité d'alliance disposait seulement qu'à la requête de Sa Majesté le Roi d'Irak, Sa Majesté britannique s'engage conformément aux dispositions du présent traité à fournir à l'Etat d'Irak le conseil et l'assistance dont ce dernier pourrait avoir besoin au cours du présent traité, sans qu'il soit porté préjudice à sa souveraineté nationale. Sa Majesté britannique sera représentée en Irak par un Haut-Commissaire et Consul général secondé par le personnel nécessaire. Le texte du Traité reproduit exactement les termes du Pacte : *advise and assistance*.

Le Traité anglo-irakien de 1926 témoignant une loyale observation du § 4 de l'article 22 du Pacte était approuvé par le Conseil le 27 septembre 1927. Le 11 mars 1926, le Conseil approuvait également l'accord du 13 janvier 1926, comme propre à donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

En dépit des crises, le régime parlementaire s'est rapidement affermi en Irak et a pu fonctionner. La Constitution promulguée le 2 août 1924, déclare : l'« Irak Etat souverain, indépendant et libre, Monarchie héréditaire, l'Irak est doté d'un Gouvernement représentatif ». Après avoir énoncé les droits fondamentaux du Peuple dans qui repose la souveraineté et ceux de la couronne, la loi constitutionnelle

traite du pouvoir exécutif qui appartient au Roi chef suprême de l'Etat. Il convoque les électeurs et le Parlement dans l'intervalle des sessions, il est autorisé à rendre des ordonnances s'il y a urgence. Les traités conclus par le Roi ne sont ratifiés qu'après leur approbation par le Parlement. Le Roi nomme le premier Ministre et les autres ministres et sur la proposition des ministres responsables, nomme et révoque les fonctionnaires et les juges. Le pouvoir législatif est partagé entre le Roi et le Parlement, composé d'un sénat de 20 membres choisis par le Roi et d'une chambre élue où, sur la base d'un député par 20.000 électeurs, siègent 87 représentants. Les minorités sont obligatoirement représentées, 4 députés chrétiens et 4 députés juifs au moins doivent faire partie de la seconde assemblée.

Le Haut-Commissaire britannique n'était qu'un simple observateur et les relations entre les conseillers britanniques et les ministres de l'Irak étaient réglées de telle manière qu'il ne possédait aucun pouvoir de contrainte sur les autorités locales. Les conseillers britanniques, serviteurs du Gouvernement de l'Irak, n'étaient pas responsables envers le Haut-Commissaire qui, toutefois, devait être informé par eux de la marche des événements. Les fonctionnaires administratifs britanniques dépendaient des conseillers britanniques des divers ministères, tenus de renseigner le Haut-Commissaire sur toutes les questions qu'ils estimaient devoir lui communiquer. Le Haut-Commissaire pouvait exprimer des avis de façon privée, mais les fonctionnaires britanniques n'étaient pas officiellement obligés de s'y conformer. Ils pouvaient, lorsqu'une communication importante leur était faite, rédiger une note à ce sujet et l'adresser au ministre intéressé¹. Un conseiller britannique n'avait aucune autorité sur un ministre. Si ses avis n'étaient pas acceptés, il pouvait en appeler au Cabinet, car il avait le droit de faire valoir ses vues à toute réunion de ce dernier, bien que n'ayant pas naturellement le droit de vote. En fait, le Conseiller et le Ministre se mettaient d'accord avant que la question fût portée devant le

1. C.P.M., 10, 1926, p. 59.

Cabinet et souvent, les conseillers britanniques s'y rendaient pour appuyer les propositions de leur ministre. Les discussions avaient lieu exclusivement en arabe. Lorsqu'un conseiller et le Haut-Commissaire étaient d'accord sur des matières de grande importance, leur opinion l'emportait en général, et le Gouvernement irakien se tenait par l'intermédiaire des conseillers britanniques qui étaient à son service et rémunérés par lui, en contact aussi étroit que possible avec le Haut-Commissaire dont il était toujours extrêmement désireux de connaître l'opinion¹.

Il régnait cependant en Irak un sentiment de malaise contre le régime organisé par le Traité de 1922. Appelé par les indigènes le *Prédicament Perplex*, c'est-à-dire cette anomalie, que l'Irak, à la fois, jouissait de la souveraineté nationale et restait cependant sous mandat. Reconnaisant les progrès politiques et sociaux du pays, dès 1928, le Gouvernement britannique décidait d'accélérer encore une fois la marche vers l'émancipation définitive². A l'automne de 1932, l'Irak est entré à la Société des Nations devenant un Etat pleinement indépendant et le régime mandataire a pris fin, évolution normale³.

§ 2. *Le Gouvernement de la Syrie et du Liban.*

Dans son préambule, le mandat pour la Syrie et le Liban reproduit les termes du § 4 de l'article 22 du Pacte, avec toutefois, cette variante « conseiller, aider et guider les populations dans leur administration » au lieu de guider leur administration. L'article 1^{er} dispose ensuite que « le Mandataire élaborera dans un délai de trois ans à dater de l'entrée en application du présent mandat un statut organique pour la Syrie et le Liban ».

« Le statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant ledit territoire.

1. C.P.M., 12, 1927, p. 23.

2. Bentwich, « Système des Mandats », *Cours de l'Académie de La Haye*, 1929, t. XXIX, p. 152. Se réfère à un article du *Times* du 20 septembre 1929.

3. *Supra*, pp. 27 et suiv.

Il dictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants. En attendant la mise en vigueur du statut organique, l'administration de la Syrie et du Liban sera conduite en accord avec l'esprit du présent mandat.

« Le Mandataire favorisera les autonomies locales, dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront ».

Le mandat pour la Syrie et le Liban distingue nettement, tant que durera le mandat, deux périodes, une première période devant expirer au moment de la promulgation du statut organique, une seconde période venant ensuite et devant expirer lorsque le mandat lui-même prendra fin.

La période préparatoire, prévue pour une durée de trois ans, s'est, en fait, prolongée pendant près de dix années. Durant les premières années, l'incapacité de l'administration indigène a obligé la Puissance Mandataire à se substituer un peu partout aux autorités locales et à appliquer un système d'administration directe dont les inconvénients n'ont pas tardé à apparaître.

En 1925, le Djebel Druse était ensanglanté par une révolte qui s'étendait rapidement à la plaine de Syrie et jusqu'aux faubourgs de Damas. Il eût fallu s'accommoder des imperfections des administrations orientales, avoir des aménagements pour les féodaux qui dominaient la campagne à l'arrivée des Français. La Commission Permanente des Mandats put critiquer ce qu'elle appela la politique du Capitaine Carbillot, et reprocher aux autorités françaises d'avoir voulu transformer trop rapidement le pays, en un mot, d'avoir cherché à trop bien faire. Cependant, des routes avaient été tracées, des travaux publics essentiels effectués, de l'ordre avait été mis dans les administrations, de nouvelles habitudes étaient prises.

D'ailleurs, si des critiques avaient pu être formulées contre la politique de la Puissance Mandataire, celle-ci n'avait en aucun cas outrepassé les droits qu'elle tenait du mandat. Sans doute, la Puissance Mandataire devait s'abstenir autant que les circonstances locales le lui permettaient d'une administration directe et d'une ingérence dans

les rouages indigènes locaux, mais cette ligne de conduite ne répondait qu'à une obligation morale résultant, comme l'écrivait le Professeur Pic, « du caractère tout spécial du mandat et dont la portée dépendait essentiellement de l'attitude des administrés et des nécessités d'une administration inspirée des conceptions gouvernementales des nations civilisées ». Il ne suffisait donc pas d'avancer qu'il s'agissait de nations reconnues provisoirement comme étant indépendantes pour condamner telle ou telle mesure prise par le Mandataire et M. van Rees de constater que, durant la première période, le régime conférait au Mandataire des pouvoirs très étendus¹.

Le calme revenu, il fallait utiliser les progrès déjà réalisés, donner satisfaction aux aspirations du nationalisme syrien dans le cadre prévu par le mandat, favoriser les autonomies locales, en un mot, travailler à l'élaboration du fameux statut organique. La Puissance Mandataire, la France, se mit courageusement à l'œuvre mais avant tout, le maintien de l'ordre devait être assuré dans le pays.

Définissant la politique de la Puissance Mandataire, le Haut-Commissaire, M. Ponsot, déclarait le 14 juillet 1927 : « Si elle (la France), tient à fonder avant tout l'ordre nouveau sur l'adhésion des populations, elle ne saurait oublier la charge dont elle est investie, et à défaut d'accord, elle prendrait telles initiatives propres à maintenir l'ordre et à assurer l'avenir dont elle saisirait la Société des Nations »².

Cependant, le 22 mai 1926, était promulguée la constitution de la République Libanaise, au courant de 1927; les élections avaient lieu en Syrie dans le calme et une Assemblée constituante se réunissait, le mandat entraînait dans la voie des réalisations. Toutefois, l'assemblée syrienne ne parvint pas à doter le pays d'une Constitution. Parmi les élus les plus marquants, se trouvaient des nationalistes intransigeants qui allaient jusqu'à accuser la Puissance Mandataire de vouloir forcer la main à l'Assemblée constituante et lui imposer la reconnaissance du

1. C.P.M., 8 ext. 1926, pp. 47 et suiv.

2. C.P.M., 13, 1928, p. 163.

mandat et d'autres restrictions à la liberté de la Syrie¹. M. de Caix montrait en 1928 aux membres de la Commission des Mandats combien devient difficile la tâche du Mandataire « en présence d'assemblées élues dont les membres les plus actifs ne conçoivent guère que la souveraineté soit limitée à l'existence du mandat et qui les croient volontiers égales en droit aux parlements des nations entièrement majeures de l'Occident »².

On avait fait fausse route, la Puissance Mandataire se heurtait à l'obstruction d'hommes dont l'état d'esprit n'était cependant ni celui de la masse, ni même celui de la majorité de l'Assemblée à laquelle ils appartenaient.

A la 15^e session de la Commission Permanente, M. Orts faisait à ce sujet de très justes remarques et rappelait comment devait être interprété l'article 1^{er} du mandat : « Il est une chose que l'on semble de plus en plus perdre de vue en Syrie, c'est l'existence même du mandat et spécialement de son article 1^{er}. Par cet article, la France s'est engagée, vis-à-vis du Conseil de la Société des Nations, à élaborer un statut organique pour la Syrie et à préparer ce statut d'accord avec les autorités indigènes.

« C'est à la Puissance Mandataire qu'incombe, d'après le mandat, le soin d'élaborer la Constitution comme il lui incombe d'édicter les mesures propres à faciliter le développement progressif du pays ...

« Les situations sont complètement renversées : d'après le mandat, c'est la Puissance Mandataire qui élabore la Constitution. Voici que c'est une Assemblée syrienne qui s'essaye à cette tâche difficile et d'ailleurs y succombe ; le mandat prévoit que la préparation du statut sera faite d'accord avec les autorités indigènes (on n'a pas dit d'accord avec une assemblée élue par le suffrage universel), et l'on voit au contraire, que ce sont les habitants du pays qui consentent, tout au plus, à ce que la Puissance Mandataire donne son accord au statut dans l'élaboration duquel elle n'est pas intervenue »³.

1. C.P.M., 13, 1928, p. 160.

2. C.P.M., 13, 1928, p. 162.

3. C.P.M., 15, 1929, pp. 176 et suiv.

Le 22 mai 1930, le Haut-Commissaire promulguait d'autorité la Constitution de l'Etat de Syrie dont le texte est avec certains amendements à peu de chose près celui du projet préparé par l'Assemblée constituante. Des règlements organiques consacraient les autonomies locales instituées dès les débuts du mandat dans le Sandjak d'Alexandrette, dans les Gouvernements de Lattakieh et du Djebel Druse, une conférence des intérêts communs était créée. Voilà enfin mis sur pied le statut organique que le Gouvernement français adressait le 11 juin 1930 au Secrétaire général de la Société des Nations lui demandant de vouloir bien le communiquer aux membres du Conseil et de la Commission des Mandats. A dire vrai, le statut organique se compose de plusieurs textes de portée et d'origine différentes :

« 1^o la constitution de la République Libanaise votée le 22 mai 1926 par le Conseil représentatif du Liban et promulguée aussitôt après par le Haut-Commissaire.

« 2^o Cinq textes promulgués le 22 mai 1930 par le Haut-Commissaire, à savoir :

« La constitution de la Syrie.

« Le règlement organique du Sandjak d'Alexandrette.

« Le statut organique du Gouvernement de Lattakieh.

« Le statut organique du Gouvernement du Djebel Druse.

« Le règlement organique de la Conférence des intérêts communs.

Ces actes définissent la base juridique sur laquelle est établie et pourra évoluer l'organisation des pays du Levant confiés au mandat de la France. Le statut innove beaucoup moins qu'il n'apporte une consécration à des régimes sanctionnés par l'épreuve de l'expérience et par le consentement des populations ou même préparés par les représentants élus de celles-ci »¹. La Puissance Mandataire a ainsi réalisé l'un des buts du mandat : organiser des pouvoirs locaux capables de gouverner et d'administrer le pays. Il ne faudrait pas croire que dans cette voie des

1. S.D.N., Documents C., 352, 1930, VI.

progrès ne soient pas encore à effectuer et au Liban, où depuis 1926, fonctionne une constitution démocratique, le régime administratif n'est pas exclusif d'une certaine fantaisie¹. La Constitution a du être modifiée à deux reprises, le 17 octobre 1927 et le 8 mai 1929, et allégée et simplifiée ; elle est encore demeurée un mécanisme bien lourd et trop coûteux pour un si petit Etat, la Chambre libanaise comptait 45 députés touchant chacun 50.000 fr.². Aussi, le 9 mai 1932, le Haut-Commissaire prenait un arrêté qui suspend la Constitution et établit un régime provisoire.

« *Article 1^{er}*. — Est suspendue à titre provisoire l'application de la Constitution libanaise pour ce qui touche le fonctionnement du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

« *Article 2*. — Pendant cette période intérimaire, le chef du Gouvernement désigné par arrêté du Haut-Commissaire exerce le pouvoir exécutif avec l'appui de la Puissance Mandataire.

« Le chef du Gouvernement est assisté à cet effet du Conseil des directeurs des services généraux.

« *Article 3*. — Les Services de l'Etat restent répartis entre les services généraux suivants : Justice, Intérieur, Finances, Travaux publics, Instruction publique, Agriculture, Hygiène et Assistance publique »³.

De même, la création d'un Etat de Syrie doté d'un régime parlementaire n'a pas été un obstacle au pouvoir de contrôle que doit nécessairement posséder la Puissance Mandataire pour assurer l'application dans le pays des clauses du mandat dont elle est responsable vis-à-vis de la Société des Nations. A une question de Lord Lugard, demandant à la 22^e session de la Commission Permanente, en quoi consiste le droit de veto du Haut-Commissaire à l'égard du Parlement syrien, M. de Caix répondait que, pour la durée du mandat, l'article 116 de la Constitution permet au Haut-Commissaire de s'opposer aux mesures contraires aux responsabilités de la Puissance Mandataire c'est-à-dire aux décisions qui pourraient empêcher la Puis-

1. C.P.M., 18, 1930, p. 105.

2. C.P.M., 22, 1932, p. 277.

3. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. V.

sance de remplir les devoirs qui lui incombent jusqu'à l'expiration du mandat¹.

Le régime parlementaire ne fonctionne pas non plus en Syrie de façon parfaite ; en 1934, le Haut-Commissaire a dû suspendre les délibérations de la Chambre syrienne en matière budgétaire. La Commission Permanente dans son rapport au Conseil a noté à regret les irrégularités qui se sont produites dans le fonctionnement du régime parlementaire².

L'autorité du Gouvernement syrien s'affermirait cependant d'année en année et, au printemps de 1934, le Président de la République, Mohamed Ali Bey el Abed accompagné du Cheik Taggeddine, Président du Conseil et du Ministre des Finances a accompli pour la première fois depuis son élection un voyage officiel dans le Nord syrien. Ces hautes personnalités ont reçu partout un accueil enthousiaste. Les assemblées locales, notamment à Alep, ont déclaré leur confiance et leur gratitude envers le Gouvernement syrien, envers la France et son représentant le Comte de Martel. Quelques extrémistes, soucieux de se manifester, lancèrent plusieurs bombes sans faire aucune victime, mais des sanctions immédiates rassurèrent une opinion publique indignée³.

Le jour paraît approcher où un pas de plus pourra être fait qui accordera à la Syrie une indépendance complète. C'est le but du traité d'amitié et d'alliance signé entre la France et la Syrie le 16 novembre 1933 mais qui n'a encore été ni ratifié, ni soumis à l'approbation du Conseil de la Société des Nations⁴.

La carte politique du Levant sous mandat français présente aujourd'hui l'aspect suivant : deux Etats à vocation internationale, le Liban qui accepte le mandat, la Syrie dont la Puissance Mandataire s'efforce de satisfaire les aspirations, enfin les autonomies locales instituées en exécution du mandat, Gouvernements du Lattakieh et du Djebel Druse.

1. C.P.M., 22, 1932 p. 280.

2. C.P.M., 25, 1934, pp. 150, 155.

3. V. *Agence extérieure et coloniale*, 8 juin 1934, n° 2339.

4. Rapport sur la situation de la Syrie et du Liban, 1933, pp. 189 et suiv.

Aucune séparation économique n'a été faite entre ces pays qui sont en état d'union économique et douanière. Les relations sont facilitées par l'existence de la Conférence des intérêts communs et la Puissance Mandataire s'efforce de rendre à ces provinces, jadis les plus riches de l'Empire ottoman, leur ancienne prospérité ¹. Sur le plan des affaires politiques la liaison entre le Haut-Commissaire et les autorités locales est assurée par les officiers français du service de renseignement. Le mandat impose à la Puissance Mandataire le devoir d'assurer l'ordre et de prévenir les abus ².

§ 3. *Le Gouvernement de la Palestine.*

Si le mandat pour la Palestine présente une grande analogie avec celui pour la Syrie, des différences essentielles doivent cependant être notées. L'article 1^{er} dispose que le « Mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat ». Aux termes de l'article 2, « le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays, un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine à quelque race ou religion qu'ils appartiennent ».

Les obligations du Mandataire sont de deux sortes : instituer dans le pays un état de choses de nature à assurer l'établissement du foyer national juif, assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement. Mais ces fins du mandat ne sont pas des devoirs actuels et aucun délai n'est imposé à la Grande-Bretagne pour édicter une loi organique. Aussi le Gouvernement britannique, durant la période préparatoire, celle où se trouve encore la Palestine, possède de pleins pouvoirs de législa-

1. C.P.M., 22, 1932, p. 176.

2. C.P.M., 18, 1930, p. 106.

tion et d'administration. Les prérogatives de la Puissance Mandataire, sont donc beaucoup plus grandes en Palestine qu'en Syrie et la question a pu être posée de savoir si la Palestine était réellement un mandat A. Malgré les apparences constitutionnelles, les pouvoirs conférés à la Puissance Mandataire, et en dépit d'un régime provisoire qui dure encore et paraît exclusif d'une évolution prochaine du pays, la Palestine ne saurait être assimilée à un territoire de la catégorie B. Sans doute, une situation très particulière, les aspirations du peuple juif et les droits acquis des Arabes, difficiles à concilier, paralysent l'essor du mandat, mettant obstacle à l'établissement d'institutions de libre gouvernement, mais la vie administrative du pays demeure très différente de celle qu'on peut observer dans un territoire colonial de l'Afrique centrale. La Palestine est un mandat A, parce qu'ancienne province de l'Empire ottoman, le criterium n'est guère scientifique, il permet cependant d'exprimer une réalité.

La Constitution a la forme d'un *Order in Council* c'est-à-dire un *Order* rendu par Sa Majesté en Conseil privé. Le *Palestinian Order in Council* du 10 août 1922 et le *Palestinian Amendment Order in Council* du 4 mai 1925 déterminent les fonctions des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. A la tête de l'exécutif se trouve le Haut-Commissaire, assisté d'un Conseil dont font partie le Chief Secretary, l'Attorney General et le Trasurer. Comme l'expliquait très clairement M. Bentwich dans un cours professé à l'Académie de La Haye, le Haut-Commissaire est le *trustee*, fidéicommissaire du peuple palestinien. Il est titulaire de tous les droits à l'égard du domaine public et des ressources minérales, mais il doit les exercer pour le bénéfice du Gouvernement de la Palestine¹.

Le *Palestinian Order in Council* remettait le soin de faire les lois à un Conseil législatif composé de 10 membres de droit et de 12 membres élus par les habitants, 8 musulmans, 2 juifs et 2 chrétiens sous réserves toutefois du droit

1. Bentwich, *op. cit.*, p. 137.

pour le Gouvernement britannique de rendre certaines ordonnances nécessaires.

La garantie des droits constitutionnels est assurée par une Haute-Cour.

Le Conseil législatif dont l'*Order in Council* de 1922 prévoyait la création, ne fut jamais élu ; en 1922 les Arabes boycottèrent les élections refusant toute coopération. L'année suivante, les Anglais déclarèrent aux Arabes que puisqu'ils persistaient dans leur attitude, ils ne renouveleraient pas les offres faites par Sir Herbert Samuel et le Gouvernement poursuivit sa tâche sans leur collaboration. Aussi, en matière législative, le Haut-Commissaire jouit de pouvoirs analogues à ceux d'un Parlement. Les projets d'ordonnances avant d'être adoptés, sont examinés en détail par un Conseil consultatif composé des membres du Conseil exécutif, et des chefs de certains des principaux départements et du Gouverneur de la circonscription de Jérusalem-Jaffa. Publiées dans la *Gazette*, les ordonnances n'entrent en vigueur qu'un mois après leur publication sauf dans les cas d'extrême urgence. A la fin de ce délai, si des modifications paraissent nécessaires, pour donner satisfaction aux désirs légitimes qu'a pu exprimer l'opinion publique, le Conseil consultatif examine à nouveau les ordonnances. Le cas se produit de temps à autre¹.

La Palestine est divisée en trois circonscriptions : les districts de Jérusalem, du Nord et du Sud. Un Gouverneur assisté du personnel nécessaire administre chaque district. Ces fonctionnaires se trouvent au chef-lieu ou sont répartis dans les sous-districts.

La Puissance Mandataire a mis tous ses efforts à instituer des autonomies administratives. Dès 1925, trois ans après la mise en vigueur du mandat, il existait 23 Conseils arabes locaux élus, quatre conseils juifs et un Conseil allemand. Il fallait tenir compte de la nature des différents éléments de la population. A Jérusalem fonctionna, quelque temps, un Conseil municipal mixte composé de membres juifs et de membres arabes, mais en

1. C.P.M., 5, 1924, p. 74.

1932, le Haut-Commissaire, Sir Arthur Wauchope annonçait à la Commission Permanente des Mandats que pour des raisons dans lesquelles il ne voulait pas entrer, et sur lesquelles il ne voulait pas exprimer d'avis, les membres juifs avaient démissionné et que, depuis, la municipalité était administrée par le maire et les membres arabes. Dans la plupart des villes du territoire, la question des municipalités mixtes ne se pose pas. A Tel Aviv, qui est une ville juive, il y a un Conseil juif et à Jaffa, qui est une ville arabe, un Conseil arabe. A Tibériade les relations entre les Juifs et les Arabes sont très satisfaisantes et il y a des Conseils purement juifs et d'autres purement arabes¹. En 1932, l'ordonnance sur les municipalités a été publiée. Depuis plusieurs années déjà, une Commission travaillait à l'élaboration de ce texte auquel le Gouvernement de la Palestine attache une grande importance².

C'est en effet sur le plan de l'administration locale que la Puissance Mandataire veut chercher à rapprocher Juifs et Arabes en les amenant à coopérer à la gestion des intérêts communaux. Lorsque la loi municipale fonctionnera correctement, la Puissance Mandataire fera aux chefs des partis intéressés, Waad Leumi, exécutif arabe, des propositions relatives à la constitution d'un Conseil législatif semblable à celui prévu par l'*Order in Council* de 1922 et où les Musulmans ne sauraient avoir la majorité absolue, majorité qui mettrait en péril l'application des articles sionnistes du mandat.

La déclaration Balfour du 2 novembre 1917 prévoyait l'organisation en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif. Cette politique a été incorporée dans le mandat et s'impose à la Grande-Bretagne. A cet effet, l'article 4 dispose : « Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes les questions économiques, sociales et autres susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les

1. C.P.M., 22, 1932, p. 84.

2. C.P.M., 22, 1932, p. 86.

intérêts de la population juive en Palestine, et toujours sous réserve du contrôle de l'administration, d'aider et de participer au développement du pays.

« L'organisation sionniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que de l'avis du Mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif ».

Le sol de la Palestine est relativement pauvre, en 1920, sa population était déjà assez dense, 30 habitants environ au kilomètre carré. Le pays ne pouvait, du jour au lendemain, recevoir un nombre considérable d'immigrants. Aussi, au début du mandat, les progrès du sionnisme furent-ils nécessairement lents. La Commission Permanente ayant montré, dans son rapport sur les travaux de sa 5^e session, une certaine impatience, lors de l'examen de ce document par le Conseil, le 10 décembre 1924, à Rome, Sir Austen Chamberlain déclara « qu'il n'était pas tout à fait sûr que la Commission des Mandats eût pleinement apprécié tous les efforts accomplis par l'administration de la Palestine pour s'acquitter de sa lourde tâche et qu'elle n'avait peut-être pas rendu suffisamment justice aux résultats obtenus par l'immigration au cours des dernières années ». A la 17^e session de la Commission Permanente des Mandats, M. Rappard reprochait à l'Angleterre de n'avoir pas appliqué correctement les articles sionnistes. « On voit que la façon des autorités d'encourager l'immigration a été de la limiter et qu'elles n'ont en somme rien fait de concret, autant qu'il puisse en juger, pour encourager l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays. Elles ne l'ont pas empêché, mais à son avis, elles n'ont pas pris de mesures positives pour l'encourager »¹.

Des résultats très appréciables ont cependant été obtenus, une ville juive, Tel Aviv a été créée de toutes pièces

1. C.P.M., 17, Extr. 1930, pp. 81 et suiv.

aux portes de Jaffa, des colonies importantes ont été établies dans la plaine d'Israël, dans la campagne de Saron et sur les bords du Lac de Tibériade. En dix ans, la Palestine a reçu plus de 100.000 émigrants juifs, 12.900 en 1924, 33.800 en 1925, 13.000 en 1926, en 1928, 2.200 seulement ont pu être installés, 4.300 en 1931. Les milieux israélites s'étant émus des restrictions imposées à l'immigration, le premier Ministre britannique, par une lettre en date du 13 février 1931 faisait connaître au Docteur Weissmann, Président de l'organisation sionniste que « le Gouvernement de Sa Majesté n'a prescrit ni envisagé aucune suspension ou interdiction de l'immigration juive de quelque catégorie que ce soit. La pratique qui consiste à approuver un contingent d'immigration de main-d'œuvre (*Labour-Schedule*) concernant les immigrants vivant de leur salaire, restera en vigueur »¹. Pour mener à bien une opération aussi délicate, et d'aussi grande envergure, beaucoup de prudence est nécessaire. Le Gouvernement s'en tient strictement à la politique selon laquelle l'immigration doit être réglementée par la capacité d'absorption économique du pays. Grâce à la situation économique prospère, consécutive à l'afflux des capitaux, la Palestine a pu recevoir 8.000 émigrants en 1933 et plus de 10.000 en 1934². L'immigration juive en Palestine a suscité des colères parmi la population arabe qui a toujours refusé de collaborer à l'administration du pays. En 1929, de graves émeutes ont éclaté à Jérusalem, en octobre et en novembre 1933, de nouveaux troubles se sont produits. Les Arabes reprochent aux Anglais de n'avoir pas tenu les promesses qui leur avaient été faites au cours de la guerre. La Commission Shaw nommée par le Gouvernement britannique pour enquêter sur les causes des troubles de 1929 a fait les suggestions suivantes : « La Commission ne suggère en aucun point qu'il y ait jamais eu grande sympathie entre les deux races, mais elle a été frappée du fait que jusqu'à l'adoption de la politique du foyer national, il existait au moins des senti-

1. Moch, *Le Mandat britannique en Palestine*, pp. 118 et suiv. ; C.P.M., 20, 1931, p. 80.

2. Rapport du Gouvernement britannique sur l'administration de la Palestine pour 1934.

ments de tolérance de la part des Arabes à l'égard des Juifs ; la manifestation ultérieure d'un antagonisme ethnique a donc semblé à la Commission devoir être attachée à des facteurs qui sont entrés en jeu depuis l'adoption de cette politique, plutôt qu'à une cause quelconque d'un caractère plus essentiel »¹.....

La réconciliation de la population juive avec la population arabe est la condition de l'organisation en Palestine d'institutions de libre gouvernement. La Puissance Mandataire met tous ses soins à la réalisation de cette tâche difficile. A la 23^e session de la Commission Permanente, le représentant accrédité, M. Hull, assurait les membres présents que la Puissance Mandataire est consciente de la double tâche qui lui incombe en vertu du mandat ².

En de nombreuses occasions, l'administration a fait aux Arabes des propositions tendant à la constitution de Conseils législatifs, et autres formes de représentation. Ces propositions ont toujours été repoussées. Un Haut-Commissaire a pu, à ce propos, citer un proverbe britannique qui dit « que l'on peut amener un cheval à l'abreuvoir, mais qu'on ne peut pas le forcer à boire »³.

L'expérience palestinienne n'a pas été en tous points une réussite. La Grande-Bretagne n'est pas encore arrivée à établir un Gouvernement autonome. Les Sionnistes ont pu lui reprocher trop de concessions faites aux Arabes qui, d'autre part, ne cachent pas leur mécontentement. La situation politique va, toutefois, s'améliorant. Ce n'est pas que l'hostilité entre Juifs et Arabes tende à diminuer mais le pays est las de luttes politiques et les Arabes qui sont de plus en plus divisés entre eux ne créent plus de véritables difficultés au Haut-Commissariat comme il y a quelques années. La Palestine est prospère économiquement, l'ordre y règne, de nombreux immigrants juifs s'y installent chaque année. Dans ce sens, la Puissance Mandataire remplit les obligations que lui prescrit le mandat.

1. C.P.M., 17, Extr. 1930, p. 126.

2. C.P.M., 25, 1934, p. 21.

3. C.P.M., 17, Extr. 1930, pp. 48 et suiv.

§ 4. *Le Gouvernement de la Transjordanie.*

La Transjordanie est cette partie de la Palestine qui s'étend à l'Est du Jourdain, région presque désertique, peuplée de pasteurs nomades, vivant du produit de leurs troupeaux. On y rencontre aussi quelques Fellahs groupés dans les oasis. Le pays est traversé par le chemin de fer du Hedjaz.

Ce mandat est régi par deux textes, à savoir : 1^o le mandat sur la Palestine et, en particulier, l'article 25 de ce mandat¹; 2^o la résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations, le 16 septembre 1922 sur la proposition de Lord Balfour². En vertu de l'article 25 du mandat, la Puissance Mandataire avait la facilité, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations de retarder l'application à la Transjordanie, du mandat sur la Palestine, sauf en ce qui concerne les dispositions des articles 15, 16 et 18. Toutefois, sur la proposition de Lord Balfour, le Conseil décida que l'ensemble du mandat sur la Palestine, et non pas seulement les articles 15, 16 et 18 serait appliqué à la Transjordanie, sauf certaines exceptions qui étaient énumérées. Il résultait de cette décision que la Puissance Mandataire n'entendait pas profiter de toute la liberté qui lui était laissée par l'article 25 du mandat³. Toutefois, ces arrangements ont permis à l'Angleterre de ne jamais appliquer à la Transjordanie les articles sionnistes du mandat palestinien.

Une administration arabe indépendante a été établie en Transjordanie sous l'autorité de l'Emir Abdullah qui est le frère du roi de l'Irak. Dès 1924, Sir Herbert Samuel déclarait aux membres de la Commission Permanente

1. *Article 25.* — « Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat qu'il jugera inapplicables en raison des conditions locales existantes et de prendre en vue de l'administration de ces territoires toutes les mesures qu'il estimera convenable pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18 ».

2. C., 20, p. 1390.

3. C.P.M., 1924, 5, p. 61.

que d'une manière générale, les prescriptions du mandat étaient respectées dans le territoire. On ne saurait, d'ailleurs, ajoutait le Haut-Commissaire demander à une administration arabe le même niveau d'efficacité qu'à l'administration directe par une Puissance européenne¹. La capitale, Amman, qui, il y a quelques années, était encore une ville orientale primitive, se modernise et s'adapte chaque jour aux exigences occidentales. Il y a une station de voitures avec des taxis qui attendent le client, deux hôtels, il y a même un cinéma².

L'expérience du Gouvernement autonome ayant été satisfaisante, le Gouvernement britannique a conclu en 1928 avec l'Emir, un accord, qui tout en respectant scrupuleusement les clauses du mandat, place la Transjordanie sous un régime de traité analogue à celui sous lequel a vécu l'Irak.

Section II

L'administration des territoires sous mandats B et C

Les Puissances Mandataires possèdent dans les territoires de la catégorie B de pleins pouvoirs d'administration. Le Pacte prévoit que les mandats C ne sauraient être mieux administrés que sous les lois de la Puissance Mandataire et comme s'ils faisaient partie intégrante de son territoire.

Comme toute administration, celle des territoires sous mandat est hiérarchisée et s'exerce à plusieurs degrés. Au sommet de la hiérarchie se trouve le Gouverneur ou le Commissaire qui représente la Puissance Mandataire. Il possède, en général, des pouvoirs très étendus et une large initiative lui est laissée. Les services généraux, Finances,

1. C.P.M., 11, 1927, p. 112.

2. C.P.M., 5, 1924, p. 60.

3. Dans les mandats britanniques, l'administration est beaucoup plus décentralisée. Le Gouverneur fait d'ordinaire les lois avec l'assistance d'un Conseil législatif où les fonctionnaires siègent en majorité.

Justice, Hygiène, Travaux publics, etc., sont répartis entre plusieurs bureaux placés sous sa direction. A côté du Gouverneur fonctionnent un Conseil consultatif et des Conseils techniques, Conseil économique, Conseil des finances, Chambres de commerce et d'agriculture, pour lui fournir des avis et, au besoin, l'assister. Le Conseil consultatif est composé de colons blancs, planteurs et commerçants, des indigènes peuvent y être admis. Les Conseils techniques sont en principe ouverts aux indigènes qui peuvent ainsi défendre leurs droits en même temps qu'ils font l'apprentissage des affaires administratives. Non seulement les Conseils techniques rendent, en matière agricole notamment, de réels services, mais l'expérience a démontré que c'était là, le meilleur moyen de développer chez les indigènes les plus cultivés l'esprit d'initiative et de faire leur éducation politique. On constitue ainsi un noyau de notables susceptibles de faire partie du Conseil administratif du mandat. Dans les régions les plus évoluées, les membres indigènes du Conseil consultatif peuvent être élus au lieu d'être choisis par le Gouverneur. L'évolution normale doit conduire à transformer les Conseils consultatifs en Conseils exécutifs puis législatifs et à y faire entrer progressivement le plus grand nombre possible d'indigènes.

Le territoire est divisé en districts administrés par des fonctionnaires blancs placés immédiatement sous les ordres du Gouverneur. Leurs attributions sont, en général, très variées et s'étendent à la justice et aux finances comme aux travaux publics et à l'hygiène. Lorsqu'il se trouve des autorités indigènes suffisamment organisées et établies, les chefs de districts se bornent à les surveiller.

Au dernier échelon de la hiérarchie, l'autorité est exercée par les chefs de village auxquels sont reconnus parfois de véritables pouvoirs de décision, pour trancher des différends de simple police ou de menues causes, asseoir et percevoir les impôts, entretenir les chemins et faire exécuter des travaux publics d'intérêt rural. Le contrôle de l'administration s'exerce de façon plus ou moins directe selon le caractère de la population et selon les circonstances.

La Commission des Mandats s'est toujours montrée très favorable à l'application des méthodes dites d'administration indirecte, qui consistent à confier aux autorités indigènes à la fois une part de pouvoirs et de responsabilité dans la conduite des affaires locales.

De telles méthodes sont en effet absolument conformes à l'esprit du mandat et au but que propose l'institution : amener progressivement des peuples « mineurs » à se diriger un jour eux-mêmes.

A cet égard, il est intéressant de citer certains articles du questionnaire établi par la Commission, concernant l'administration générale des territoires sous mandat B et C. L'article 18 de ce document est ainsi rédigé : « Les indigènes participent-ils à l'administration générale et le cas échéant dans quelle mesure ? Est-il des emplois publics accessibles aux indigènes ? A-t-il été créé des Conseils de notables ? » L'article 13 demande s'il existe des communautés indigènes organisées et reconnues ? Quel degré d'autonomie elles possèdent et comment sont réglés les rapports avec l'autorité administrative, s'il existe des conseils de village. Les questions suivantes sont posées par les articles 7, 8 et 9. « Dans quelle mesure le chef du territoire a-t-il reçu délégation de pouvoirs législatifs et exécutifs ?

« Exerce-t-il ces pouvoirs avec le concours de Comités consultatifs exécutifs ou législatifs ?

« Dans l'affirmative quelles sont les attributions de ces Comités ?

« Comment sont-ils constitués ?

« Comprennent-ils notamment des membres sans caractère officiel et des membres indigènes ?

« Quels sont les services généraux, comment sont-ils organisés ? »

Une étude sommaire de la vie administrative dans les différents territoires sous mandat d'Afrique et du Pacifique permettra de préciser et de fixer autant que cela se peut, la mesure dans laquelle les Puissances Mandataires sont parvenues, tout en tenant compte de la diversité des circonstances locales, à réaliser les formules préconisées par la Commission Permanente.

§ 1. *L'administration du Tanganyka.*

Le Tanganyka est le mandat africain doté de la plus large autonomie administrative.

Le territoire est administré par le Gouverneur assisté d'un Conseil consultatif composé du *Chief Secretary*, de l'*Attorney general*, du *Treasurer*, du Directeur des Services médicaux et de l'hygiène, du Directeur de l'Enseignement et du Secrétaire des Affaires indigènes. Les pouvoirs du Gouverneur sont définis par le *Tanganyka Order in Council* de 1920.

Les lois du territoire sont faites par le Gouverneur mais avec l'avis et le consentement du Conseil législatif institué par le *Tanganyka (Legislative Council) Order in Council*, de 1926. Le Conseil est composé du Gouverneur et de 13 membres « officiels » à savoir les membres du Conseil exécutif, le Directeur des Chemins de fer, le Commissaire de la Province orientale, le Contrôleur des Douanes, le Directeur des Services fonciers, le Directeur du Bureau de l'agriculture, le Directeur des Travaux publics, le *Post-master general* et de membres sans caractère officiel, sept Européens et trois Hindous. Ces membres sans caractère officiel ne sont pas désignés pour représenter une race, des localités ou des intérêts particuliers, ou bien encore des organismes publics, mais sont choisis par le Gouverneur d'après la Constitution comme étant les personnalités les mieux en mesure de lui donner des conseils dans l'exercice des fonctions d'ordre législatif qui lui incombent. Tous les membres sans caractère officiel sont de nationalité britannique et doivent prêter le serment de fidélité au souverain de la Puissance Mandataire. Les indigènes du Tanganyka, qui ne sont pas admis à bénéficier de la naturalisation britannique ne peuvent entrer au Conseil législatif du territoire, leurs intérêts y sont défendus par le Secrétaire des affaires indigènes¹, par le *Chief Secretary* et par le Gouverneur lui-même. L'Angleterre n'a pas cru devoir admettre encore le système électif ou représen-

1. Cette fonction a été supprimée en 1934, C.P.M., 27, 1935, p. 68.

tatif au stade actuel du développement de ces régions. Le Conseil législatif, Parlement au petit pied, est présidé par le Gouverneur à qui appartient l'initiative des lois. Sa tâche essentielle consiste à faire les lois, ce qui est un gros travail et à adopter le budget en décembre et en janvier ¹.

Pour les besoins de l'administration, le territoire est divisé en 11 provinces, chacune confiée à un fonctionnaire, le commissaire provincial responsable devant le Gouverneur. Les provinces sont divisées en districts ayant à leur tête des administrateurs qui dépendent directement du commissaire provincial. Le Tanganyika comprend en tout 22 districts répartis entre les diverses provinces. Le système s'inspire de la décentralisation, toutefois les subordonnés du Gouverneur ne prennent pas d'initiative en matière législative, ils n'ont pour mission que d'adapter les lois fondamentales aux conditions locales.

L'administration locale est confiée à des autorités indigènes que contrôlent les chefs et les sous-chefs de district. C'est le système de l'administration indirecte préconisé par la Commission des Mandats et que le Gouvernement britannique a déjà appliqué avec succès dans ses possessions d'Afrique. Toutefois, la méthode suivie au Tanganyika présente des caractères tout à fait originaux qu'il est intéressant de mettre en lumière. L'auteur du système, Sir Donald Cameron, n'a pas voulu créer artificiellement des organismes indigènes et leur donner tels pouvoirs en matière d'impôt, de justice, d'administration municipale, il est parti de ce principe qu'avant l'arrivée des Européens, le chaos ne régnait pas dans le pays et que chaque individu n'y faisait pas à lui-même sa propre loi. Il existait donc des autorités indigènes, la méthode consistait à les découvrir, à les empêcher de disparaître là où leur support naturel, la tribu, subsistait encore. Sur la côte régnait la plus grande anarchie, l'influence arabe et les expéditions de négriers en avaient été les causes. Le but du Gouverneur était de fortifier la discipline et l'autorité tribale et de

1. Tanganyika Report, 1926, pp. 9 et 3.

leur donner cette stabilité qui est la condition de tout progrès.

En 1927, Sir Donald Cameron faisait aux membres de la Commission des Mandats à Genève cette déclaration : « Nous croyons que si l'on peut trouver cette discipline et cette autorité tribales, et si l'on peut les utiliser, les protéger, les refondre de façon à en tirer le meilleur parti et les débarrasser dans la mesure du possible de tout ce qui blesse ce que le mandat appelle : « la justice et la morale naturelles », on aura posé les bases de l'avenir politique de ces populations, qui, autant que nous pouvons le présumer ne saurait s'élever d'aucune autre manière. Je tiens à insister de la façon la plus solennelle, si vous voulez bien me le permettre, sur la nécessité, à mes yeux, de prendre en considération l'aspect politique du problème indigène et non pas seulement son aspect économique et producteur »¹. Les administrations indigènes ont leurs tribunaux et leurs trésoreries propres, et la responsabilité accompagne toujours le pouvoir, elles constituent une forme de gouvernement local simple, parfaitement adaptée aux traditions de la population. Les indigènes, membres de la tribu, ne sont pas déroutés, ils comprennent et chacun, non seulement participe à la direction de ses propres affaires, mais a la possibilité de porter à la connaissance des autorités locales et du Gouvernement central toute difficulté dont il croit avoir sujet de se plaindre. Sir Donald Cameron fournissait à la Commission Permanente deux ou trois exemples du succès de cette forme d'administration. « Peu de mois avant mon départ du Tanganyka, le chef de nos forces de police, qui avait fait une tournée dans les districts occidentaux de la province de Kigoma sur les rives orientales du lac Tanganyka, se rendit à Dar-es-Salaam et demanda à me voir. Il me dit : « Etant donnée la façon dont progresse l'administration indigène de cette population je fais retirer de cette région 90 hommes de la police (peut-être 100). La population se charge elle-même de faire la besogne aussi bien que nous pourrions le faire nous-

1. C.P.M., 11, 1927, pp. 61 et suiv.

mêmes de sorte que je vais retirer ces hommes de police ». Cette seconde anecdote du Gouverneur est particulièrement typique : « J'adressai des reproches à des chefs dont les hommes sont coupables de vols de grands chemins. Ils me dirent, et semble-t-il avec une certaine sagesse : « C'est de votre faute, vous avez ruiné toute notre autorité et notre prestige et nous ne pouvons rien faire ». Je répondis : « Vous n'aurez plus à parler ainsi : nous allons vous restituer votre autorité, vous donner vos propres tribunaux et vous devrez vous montrer capables d'administrer et de surveiller les affaires de ce pays... Juste avant mon départ, je reçus du fonctionnaire politique un rapport disant qu'il n'y avait plus eu de plaintes signalant des vols de grands chemins dans le territoire pendant les 12 mois précédents et j'affirme que ce fait doit être inscrit au crédit de l'administration indigène »¹.

En 1930, 650 tribunaux indigènes fonctionnaient dans le territoire, ils avaient jugé l'année précédente 67.178 procès². Ces tribunaux sont constamment surveillés par les fonctionnaires du Gouvernement. Les administrations indigènes gèrent leur propre budget, en matière agricole elles accomplissent un travail inestimable. Elles sont capables de prendre des mesures de défense efficaces contre certains fléaux, les invasions de sauterelles par exemple et témoignent en maintes occasions des progrès accomplis par les communautés qu'elles représentent. Les chefs de la province du lac ont tenu en 1932 une conférence³, symptôme encourageant de l'existence chez les indigènes, d'un sentiment de responsabilité et d'autonomie et preuve que « le système tribal, vieux comme le monde, demeure une force vivante et puissante »⁴. Une surveillance étroite est cependant exercée sur les chefs indigènes par le commissaire provincial, le fonctionnaire de district et le fonctionnaire de district adjoint. L'expérience de gouvernement indirect faite au Tanganyika honore l'administration

1. C.P.M., 2, 1922, p. 63.

2. C.P.M., 18, 1930, p. 17.

3. C.P.M., 23, 1933, p. 56.

4. C.P.M., 21, 1931, p. 28.

coloniale britannique. La Commission Permanente des Mandats a pu, à juste titre, se montrer satisfaite des résultats obtenus ces dernières années.

§ 2. *L'administration du Ruanda-Urundi.*

Le Ruanda-Urundi, confié à l'administration de la Belgique, est la région la plus peuplée de l'Afrique centrale. Le territoire compte 5 millions d'habitants, la densité de la population y atteint 94 habitants au kilomètre carré. Le pays se compose de deux royaumes où l'autorité du Sultan ou Mwami était fortement assise. La Puissance Mandataire commença par s'appuyer sur les autorités existantes, sans toutefois renoncer à réprimer les abus lorsque son contrôle serait mieux établi. Les premiers rapports du Gouvernement belge purent donner l'impression que l'administration de ce territoire était en somme analogue à celle d'un mandat A ; la Puissance Mandataire se bornait à aider de ses conseils un Gouvernement bien organisé¹. Mais à la 3^e session de la Commission Permanente, le représentant de la Belgique expliquait que toute limitation juridique des pouvoirs de la Puissance Mandataire devait être écartée, les abus de l'autorité indigène, ses exactions et ses faiblesses rendaient nécessaire une intervention énergique auprès des chefs et des rois².

La loi belge du 21 août 1925 qui organise le Gouvernement des territoires du Ruanda-Urundi a, en conformité des dispositions de l'article 10 du mandat, uni administrativement ces provinces à la colonie voisine du Congo belge. L'article 1^{er} de la loi belge dit que « le territoire du Ruanda-Urundi est uni administrativement à la colonie du Congo belge, dont il forme un vice-gouvernement général »³. Cette union absolument conforme aux stipulations du Pacte et des termes des mandats laisse une large autonomie au territoire qui possède un budget propre et sa capitale administrative Usumbura. La législation du Congo belge

1. C.P.M., 2, 1922, p. 72.

2. C.P.M., 3, 1923, pp. 72 et suiv.

3. C.P.M., 5 1927 pp. 54 et suiv.

est applicable au Ruanda-Urundi, sauf les modifications que rendent nécessaire certaines clauses du mandat. Le territoire est sans doute rattaché au Congo belge, mais il n'est pas administré comme partie intégrante de la colonie.

Sous les ordres du Vice-Gouverneur, deux résidents, assistés chacun d'un certain nombre de fonctionnaires subalternes, contrôlent les autorités indigènes. Il n'y a dans le territoire sous mandat que deux grandes tribus : celle de Ruanda et celle de l'Urundi reconnaissant chacune l'autorité d'un Mwami ou Sultan. Le Sultan est l'autorité suprême qui a juridiction sur tout le territoire. Mais depuis 1923, des modifications ont été apportées par la Puissance Mandataire au principe du pouvoir absolu du Mwami. Le Sultan n'est plus autorisé à démettre les chefs sans l'approbation de l'administration qui, dans maintes circonstances, n'hésite pas à se passer de l'assentiment de l'autorité indigène pour imposer les mesures que réclame l'intérêt général. C'est ainsi qu'en 1931, l'administration belge a déposé le Sultan Musinga.

Pour reprendre une expression du représentant accrédité belge, les sultanats ne sont, en réalité, que de vastes chefferies d'un ordre supérieur. Aux autres échelons, l'administration locale est aux mains des chefs et des sous-chefs. La plus petite unité administrative est l'*ibikingi* ou fraction de colline. Cette organisation paraît avoir une base patriarcale et repose sur la coutume. Les chefs ont des droits assez étendus et prélèvent des tributs, ils sont nommés par les Mwami. L'administration mandataire a enlevé aux fonctions des chefs leur caractère de précarité. L'autorité européenne a rendu ceux-ci indépendants des caprices des Mwami et les destitutions ne sont plus prononcées que sous son contrôle et suivant les nécessités de l'intérêt général.

D'autre part, on s'est efforcé d'enrayer le morcellement excessif des chefferies et on a favorisé les regroupements, en rattachant aux diverses collines toute *ibikingi* devenue sans titulaire. Enfin, l'administration a exigé la démission des mauvais chefs, ils sont remplacés par des candidats choisis parmi les élèves des écoles. Dans ces nominations,

on tient compte des sentiments des populations, si on ne les consulte pas à proprement parler, faute d'un organisme qui leur permette d'exprimer leur opinion¹. Comme l'expliquait M. Halewyck de Heusch à la 22^e session de la Commission Permanente : « La Puissance Mandataire afin d'appliquer avec le maximum de chances de succès le système de l'administration indirecte, que, d'accord avec le Conseil de la Société des Nations, elle considère comme le meilleur, a cherché le concours d'hommes qui ne feraient pas obstacles à l'exécution des obligations imposées par le mandat ». Les chefs indigènes ne sont pas des fonctionnaires salariés, toutefois ils touchent une rémunération en argent constituée par une ristourne de 2,5 % sur le montant des rentrées annuelles de l'impôt de capitation et de l'impôt sur le bétail².

La politique indigène de la Puissance Mandataire a été de procéder par étapes prudentes, avec le souci constant d'éviter de heurter la coutume en ce qu'elle a de respectable, mais aussi de remédier aux abus des sultans et des chefs. L'administration indirecte est pratiquée dans la mesure où le permet l'obligation imposée à la Puissance Mandataire d'exécuter le mandat.

§ 3. *L'administration du Togo et du Cameroun sous mandat britannique.*

Le Gouvernement britannique a rattaché administrativement à ses possessions voisines, Côte de l'Or, Nigeria, ces longues bandes de territoire sans unité géographique que sont le Togo et le Cameroun sous mandat britannique. Il était impossible de prévoir un régime d'autonomie, pour des territoires si peu étendus, le mandat a permis que ces régions fussent administrativement incorporées à des colonies⁴.

1. C.P.M., 16, 1929, p. 67.

2. C.P.M., 22, 1932, p. 234.

3. Rapport sur le Ruanda-Urundi pour 1931, pp. 56 et suiv.

4. « Cette zone sera administrée conformément aux lois du Mandataire comme partie intégrante de son territoire et soumise aux dispositions ci-dessus ». Article 9 des mandats sur le Togo et le Cameroun.

Le Cameroun n'a pas de capitale, il n'a pas d'administration séparée, ni de budget spécial, mais il fait partie d'une vaste union administrative qui, comprenant le Lagos et les deux Nigeria, groupe ainsi quatre régions possédant trois statuts différents, une colonie, un protectorat et un territoire administré sous mandat. Cet amalgame qui permet de réaliser des économies et de mieux coordonner les efforts de l'administration, a donné d'excellents résultats¹. Le territoire du Cameroun a été divisé en trois sections. La plus septentrionale qui touche au lac Tchad, forme l'émirat de Dickwa et est rattachée à la province de Bomou. Le secteur central avec sa solution de continuité de 40 milles entre les groupes nord et sud du district forme une partie de la province d'Adamawa. Le secteur méridional, le plus compact est administré comme province séparée, la province du Cameroun. De ces trois unités administratives, les deux unités nord sont sous la direction du Lieutenant-Gouverneur des provinces du nord du Nigeria tandis que la province du Cameroun est du ressort du Lieutenant-Gouverneur des provinces du Sud².

Il est bon d'examiner, ne serait-ce que très rapidement, la constitution du Nigeria. Les *Orders in Council*, du 21 novembre et du 9 décembre 1922 placent à la tête de ces régions un Gouverneur assisté d'un Conseil consultatif composé de fonctionnaires. Le Gouverneur seul légifère, il est aidé, dans cette tâche, par le Conseil législatif. Les provinces groupées en provinces du Nord et en province du Sud sont placées sous la juridiction de deux Lieutenants-Gouverneurs. Elles ont à leur tête un résident et se subdivisent en districts dirigés chacun par un chef et un sous-chef de district sous les ordres du résident³. Les habitants du territoire sous mandat ne peuvent pas siéger au Conseil législatif.

La zone britannique du Togo comprend deux régions très différentes. Le Togo du Sud, au sud de Kete-Kratchi est administré comme partie intégrante de la province

1. C.P.M., 10, 1926, p. 90.

2. C.P.M., 14, 1928, p. 140.

3. C.P.M., 4, 1924, p. 149.

orientale de la Côte de l'Or. Le Nord du Togo est administré comme partie intégrante des territoires du Nord. Une distinction doit être faite entre les systèmes administratifs qui régissent ces deux régions. Dans la colonie de la Côte de l'Or, il existe un Conseil législatif qui promulgue toute les lois. Celles-ci sont applicables au Togo méridional. Dans les territoires du Nord, le pouvoir législatif de la Côte de l'Or n'intervient pas, mais le Gouverneur de la Côte de l'Or agit par voie de décret et par l'intermédiaire d'un commissaire principal des territoires du nord dont le siège se trouve à Tamole¹. Les habitants du Togo ne sont pas admis au Conseil législatif. En 1929, à la Commission Permanente des Mandats, Lord Lugard demandant s'il y a, au Conseil législatif de la Côte de l'Or, un représentant du territoire, le délégué de l'administration, M. Flood, répondit « qu'il est difficile de savoir si du point de vue juridique, on a la possibilité de faire siéger un indigène d'un territoire sous mandat au Conseil législatif de la colonie, mais que les intérêts du territoire sont représentés dans cette organisation, par le commissaire provincial de la province orientale de la colonie »².

L'Angleterre a appliqué dans les zones du Togo et du Cameroun placées sous son mandat, les principes d'administration locale en vigueur dans ses possessions de l'Afrique occidentale. Jusqu'à ces dernières années, les fonctionnaires britanniques se sont efforcés de développer le système du Gouvernement indirect, en utilisant les institutions indigènes telles qu'elles existaient sans chercher à les transformer. Cette méthode beaucoup moins complexe que celle appliquée au Tanganyka s'expliquait en raison des circonstances locales. La politique de l'administration qui consiste à agir par l'intermédiaire des émirs, des chefs et des organismes des tribus fonctionne de façon satisfaisante dans l'Ouest africain³. Les émirs des districts du nord sont de véritables petits souverains ; dans le sud, se rencontrent des communautés indigènes plus fortement

1. C.P.M., 10, 1926, p. 104.

2. C.P.M., 16, 1929, p. 99.

3. C.P.M., 10, 1926, p. 99.

organisées et moins arriérées qu'en Afrique orientale. Toutes les instructions qu'adresse l'administration sont données au nom du chef ou du souverain indigène. Depuis quelques années, toutefois, les Anglais cherchent à améliorer le système par la création d'organismes indigènes centraux. En 1929, le représentant accrédité signalait à la Commission des Mandats, l'existence à Mamfé dans la province du Cameroun du sud, d'un Conseil consultatif qui se réunit périodiquement au chef-lieu du district et groupe ainsi les principaux chefs de clans. Dans le nord du territoire, à Dickwa fonctionne un Conseil, mais c'est une institution indigène antérieure à l'arrivée des Européens¹. L'administration tend à supprimer, partout où cela est possible, le système de l'administration directe encore trop utilisé. Le nouveau programme de décentralisation consisterait à faire du village la première unité administrative et judiciaire sans que, pour cela, le conseil du village ait nécessairement un statut légal. A l'échelon supérieur, le conseil de clan constituerait une autorité indigène subalterne contrôlée par les fonctionnaires du district². Dans une direction toute opposée, la Commission Permanente des Mandats a fait à la Puissance Mandataire des suggestions tendant à mettre les indigènes des régions musulmanes du nord du Cameroun en contact direct avec l'administration britannique, sans passer par l'intermédiaire des chefs indigènes territoriaux³. Il semble que les Anglais, encore que désireux de réprimer certains abus hésitent à courir le risque qu'il y aurait à briser des institutions établies et vieilles de plusieurs siècles. C'est donc une politique de décentralisation extrême que le Gouvernement britannique applique dans les zones du Togo et du Cameroun placées sous son mandat.

1. C.P.M., 16, 1929, p. 36.

2. C.P.M., 24, 1933, p. 15.

3. C.P.M., 22, 1932, p. 364 (Communication au Conseil de la Société des Nations.

§ 4. *L'administration du Togo et du Cameroun sous mandat français.*

L'administration du Togo et du Cameroun sous mandat français peut être ainsi définie : une administration centralisée et à grand conseil. La France applique dans ses colonies et dans les territoires qui lui sont confiés sous mandat le système du gouvernement direct tempéré par la participation des indigènes aux fonctions publiques. Cette méthode est tout l'opposé de celle pratiquée par la Grande-Bretagne dans ses possessions de l'Afrique occidentale.

Au Cameroun, la Puissance Mandataire est représentée par le Commissaire de la République. Ses attributions sont définies par les décrets du 23 mars 1921 et du 21 février 1925. Il préside le Conseil d'administration qui comprend le Chef du Secrétariat général, le Chef du Service judiciaire, le Commandant des Forces de police, le Directeur des Travaux publics, le Chef du Service des douanes, le Chef du Service de santé, deux notables citoyens français et deux notables indigènes. Les indigènes nommés au Conseil d'administration le sont en raison de leur personnalité, ils ne représentent pas des groupes sociaux ou des intérêts professionnels. Cet organisme consultatif créé par un décret du 14 avril 1920 et remanié par un décret du 13 avril 1927 est obligatoirement consulté sur le budget et les comptes, sur les impôts et les taxes, sur les aliénations temporaires ou définitives du domaine, sur les expropriations et enfin sur les déterminations des circonscriptions administratives¹. Le Conseil d'administration n'a pas de pouvoir législatif, mais chaque fois qu'il y a consultation du conseil, le procès-verbal de la séance est renvoyé à Paris où il forme un élément du dossier.

Le Conseil du contentieux, composé de trois membres, le Commissaire de la République ou son délégué, le Chef de la Justice et un Chef de service désigné annuellement par arrêté du Commissaire de la République, statue sur

1. Rapport pour le Cameroun sous mandat français pour 1932.

les litiges auxquels donne lieu l'action administrative¹. Ce tribunal administratif est une institution bien française, la distinction entre le contentieux judiciaire et le contentieux administratif est, en effet, totalement inconnue des législations anglo-saxonnes.

En maintes occasions, le Commissaire consulte la Chambre de commerce du territoire qui comprend trois sections : commerce, agriculture, industrie et forêts².

Administrativement, le Cameroun sous mandat français est divisé en 16 circonscriptions et 46 subdivisions.

Il n'existe pas dans le territoire d'autorités locales autochtones auxquelles des pouvoirs soient reconnus par la Puissance Mandataire ; la France pratique en effet la méthode de l'administration directe. Des conseils de notables ont cependant été institués en 1925 ; ce sont des assemblées régionales siégeant aux chefs-lieux de circonscription, composées des représentants des divers groupements ethniques stationnés sur le territoire, à raison de un représentant pour 1.000 contribuables, de 2 pour 5.000, de 3 pour 10.000 etc. Le corps électoral des tribus désigne un certain nombre de membres dont il soumet la liste à l'administrateur qui propose au Gouverneur un certain nombre de noms. Les membres de ces conseils sont nommés pour trois ans. En 1929, le Commissaire de la République au Cameroun, M. Marchand, affirmait aux membres de la Commission Permanente des Mandats que « le fonctionnement des Conseils de notables donnait dans sa forme actuelle toute satisfaction. Les indigènes ont la faculté d'exprimer leurs avis, et lui-même a donné des instructions à cet égard aux administrations présidant ces conseils »³. Ces assemblées locales sont obligatoirement consultées en matière d'impôt et de travaux publics. Mais les Conseils de notables du Cameroun sous mandat français ne doivent pas être assimilés aux Conseils de chefs des possessions britanniques de l'Afrique occidentale, les deux institutions sont essentiellement différentes l'une de l'autre. Ici elles

1. Décret du 5 août 1881, décret du 13 avril 1927.

2. Décret du 22 juillet 1921, décret du 19 avril 1932.

3. C.P.M., 15, 1929, p. 133.

se bornent à conseiller, là elles administrent vraiment. Au dernier échelon de la hiérarchie administrative, l'administration française maintient à la tête des divers groupements les chefs naturels mais elle s'efforce autant que possible d'établir des contacts directs avec les populations. En 1933, à la 24^e session de la Commission des Mandats, Lord Lugard demandant au représentant accrédité : « Quelle position l'autorité française réserve aux conseils de villages et aux conseils des principaux chefs ? M. Besson répondait qu'il ne faut pas oublier qu'on se trouve au Cameroun sous le régime de l'administration directe, qu'on n'est pas en territoire britannique »¹. En présence de populations évoluées et de bons chefs, l'administration française les conserve, mais elle n'a recours au système du gouvernement indirect que dans la mesure compatible avec le vœu des populations². Si dans le Nord du territoire, les lamidos et les sultans ont conservé à peu près intacte leur autorité traditionnelle, la Puissance Mandataire limite progressivement les pouvoirs de ces petits souverains et s'efforce de protéger les indigènes contre tout acte d'oppression.

Il semble toutefois que la France elle aussi ait tendance à en venir aux méthodes d'administration directe ; un décret de 1932 a institué au Cameroun deux degrés de juridiction indigène.

* * *

L'organisation administrative du Togo sous mandat français est semblable à celle du Cameroun. Les indigènes ne siègent pas au Conseil administratif du territoire, composé seulement de fonctionnaires et de colons européens, mais, ils sont admis dans les nombreux conseils techniques. Le Conseil économique et financier créé par un arrêté du 4 novembre 1924, comprend 9 membres indigènes ; des indigènes font également partie de la Commission d'étude pour élaboration de réglementations diverses. Les Conseils de notables sont élus d'après un système de suffrage euro-

1. C.P.M., 24, 1933, p. 37.

2. C.P.M., 22, 1932, p. 206.

péen¹, et en 1932, les élections ont mis aux prises deux partis que le représentant accrédité pouvait appeler parti conservateur et parti jeune togolais², montrant le goût de la population pour les affaires publiques. Les membres de ces conseils s'occupent avec beaucoup de soin des questions d'intérêt général et exercent un contrôle efficace dans tous les domaines, assistance médicale, enseignement, impôts, etc. Lorsque les Français occupèrent le pays, il n'existait pas à proprement parler de vie municipale en dehors des palabres tenues sous le baobab, mais l'administration s'est efforcée de réveiller partout les collectivités et les associations. Les syndicats agricoles indigènes créés par le Gouverneur Bonnecarrère ont donné des résultats tout à fait surprenants⁴.



Au Cameroun comme au Togo, la politique de la Puissance Mandataire consiste à utiliser toujours davantage les indigènes dans toutes les branches de l'administration, à associer l'élite de la population à l'œuvre de civilisation poursuivie dans le pays et à lui assurer une participation croissante à la marche des affaires publiques. La présence de deux membres indigènes, au Conseil d'administration du Cameroun est un fait significatif qui doit être retenu.

§ 5. *L'administration du Samoa occidental.*

La Nouvelle-Zélande, Puissance Mandataire, est représentée au Samoa occidental par un administrateur, qui, assisté de fonctionnaires du Dominion gouverne le pays avec l'aide d'un Conseil législatif pourvu de certaines attributions d'ordre exécutif. Le Conseil législatif, établi par le *Samoa Act*, de 1921, est composé de 6 membres officiels et de 6 membres sans caractère officiel, dont

1. Arrêté du 4 novembre 1924.

2. C.P.M., 22, 1932, p. 183.

3. C.P.M., 18, 1930, p. 93.

4. C.P.M., 6, 1925, p. 21.

3 sont élus. Les indigènes ne sont autorisés, ni à siéger dans ce conseil ni à élire des membres.

Le territoire est divisé en districts ayant à leur tête un Conseil indigène *le Fono des Faipules*. Ces représentants sont élus par les indigènes, mais la coutume du Samoa exigeant l'unanimité, le consentement de tous les chefs est requis, ce qui donne lieu à des discussions souvent interminables. Les noms des élus sont transmis à l'administrateur qui donne son approbation. Les *Faipules*, sont des fonctionnaires et reçoivent un salaire, leur traitement varie entre 36 et 40 livres par an. L'administrateur les consulte sur les principales questions relatives à l'administration du territoire, mais ils sont surtout des organismes locaux chargés de la gestion des affaires du district et des villages. Ils ont des attributions de police et de voirie, tracé et construction des routes, ils assurent le ravitaillement de la population, prescrivent la culture de certains produits, plantes vivrières et doivent s'efforcer d'améliorer la production du coprah, principale ressource de ces îles. Ils prennent également des mesures relatives à l'hygiène publique, surveillent la consommation des boissons alcooliques, l'élevage des porcs et réglementent l'usage des cimetières. Les *Faipules* sont officiers de l'état civil, ils contrôlent la fréquentation scolaire des enfants, pourvoient à l'exécution des cérémonies appropriées, approuvées par l'administrateur à l'occasion de l'anniversaire du Roi ; de la fête nationale du Samoa et du *Ole Aso Fa'Amanatu* et organisent des jeux annuels. Au-dessous des Conseils de district, il existe au Samoa des Comités de village¹.

Les Samoans sont considérés comme les intellectuels du Pacifique, à la 10^e session de la Commission des Mandats, le représentant du Gouvernement de la Puissance Mandataire, Sir James Parr déclarait à la clôture de l'examen du rapport annuel : « En inculquant aux habitants du Samoa occidental l'idée de *self government*, la Nouvelle-Zélande espère un jour, donner aux indigènes la possibilité d'arriver peu à peu à s'occuper de leurs propres affaires sans aide

1. S.D.N., J.O., 1927, p. 1559.

extérieure. Ce devoir est à ses yeux le secret du mandat »¹. Mais à l'automne de 1926, des troubles graves se produisirent au Samoa², les indigènes refusèrent leur collaboration à l'administration, les meneurs prirent la brousse et une sorte de Comité révolutionnaire, le *mau*, maintint le pays pendant plusieurs années dans un état d'agitation à peu près continu. Les Samoans protestaient contre leur exclusion du Conseil législatif et prétendaient s'occuper de leurs propres affaires. Les mots de « Samoa aux Samoans » ont été prononcés³. En réalité, la cause des troubles était due principalement aux mesures prises par l'administration pour la vente du coprah. Celles-ci avaient mécontenté la population blanche. Les menées politiques et la propagande organisée de trois blancs ambitieux troublèrent les indigènes grands enfants crédules. Comme Sir George Richardson l'expliquait aux membres de la Commission des Mandats, « leur désir était d'élire des Samoans au Conseil législatif, afin de pouvoir contrôler eux-mêmes ce groupe samoan et, ainsi, d'obtenir la possibilité de dominer le Gouvernement »⁴. En 1928, deux croiseurs néo-zélandais séjournèrent plusieurs mois dans les eaux d'Apia, la capitale du territoire. De nouvelles émeutes ayant éclaté, le 28 décembre 1929, la Puissance Mandataire décida de prendre des mesures énergiques. Les pouvoirs de l'administrateur furent étendus, il put sommer le *mau* de livrer 20 Samoans inculpés d'actes criminels et un certain nombre de meneurs et chasser les membres du *mau* de leurs quartiers généraux de Vaimoso et de Lepea »⁵.

Le calme est revenu au Samoa mais les événements de ces dernières années montrent que les indigènes ne sont pas encore aptes à se gouverner eux-mêmes. La Puissance Mandataire devra agir avec beaucoup de prudence.

1. C.P.M., 10, 1926.

2. C.P.M., 13, 1928, pp. 109 et suiv.

3. C.P.M., 16, 1929, p. 124 ; C.P.M., 13, 1928, p. 111.

4. C.P.M., 13, 1928, p. 109.

5. S.D.N., J.O., 1930, p. 270.

§ 6. *L'administration de la Nouvelle-Guinée.*

A la tête du territoire de la Nouvelle Guinée sous mandat australien, se trouve un administrateur qui gouverne le pays en s'aidant des conseils de ses principaux collaborateurs¹. Le personnel administratif est uniquement composé de sujets britanniques, les indigènes extrêmement arriérés, malgré les efforts faits, ne sont susceptibles de remplir aucun emploi. Soucieux de se conformer exactement aux devoirs que lui impose le mandat, le Gouvernement du Commonwealth a nommé en Nouvelle-Guinée un anthropologiste chargé d'étudier les mœurs et les coutumes de ces peuples très primitifs et de guider ainsi l'administrateur².

Une grande partie du territoire n'a pas encore été explorée³. Dans les districts qu'elle contrôle, la Puissance Mandataire cherche à intéresser les indigènes à leurs propres affaires, le chef de village *lulai*, assisté d'un Conseil le *tultul* est chargé de veiller au bien-être social du groupe, mais l'autorité locale qu'il détient est très limitée⁴. La politique suivie consiste à maintenir les lois et les coutumes indigènes dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les fondements de la civilisation et de la morale.

L'exploitation des gisements aurifères découverts dans le territoire est commencée. L'extraction de l'or augmente chaque année et les ressources du pays se développent régulièrement. L'administration veille à ce que des relations amicales s'établissent entre prospecteurs et indigènes. En 1927, des meurtres de blancs ayant été commis par des indigènes, l'administrateur se mit à la tête d'un détachement armé d'une mitrailleuse. Il reçut immédiatement des instructions aux termes desquels il ne devait faire usage de cet engin qu'en cas de réelle et grande urgence, et seulement pour la protection des membres de l'expédition⁵. Les mauvais traitements infligés par des Européens à des indi-

1. New Guinea Act, 1920, 1926.

2. C.P.M., 13, 1928, pp. 20 et 21.

3. C.P.M., 22, 1932, p. 368, rapport au Conseil de la S.D.N.

4. C.P.M., 22, 1932, p. 65.

5. C.P.M., 11, 1927, p. 43.

gènes sont sévèrement punis, des affaires de ce genre ont même été l'objet de débats au Parlement australien le 15 septembre et le 2 novembre 1932¹. A la 15^e session de la Commission Permanente, M. Rappard exprimait cette opinion qu'« il serait tout à fait contraire à l'esprit du système des mandats, que la Puissance Mandataire subordonne le devoir essentiel qui est d'élever le niveau de civilisation parmi les indigènes à l'exploitation économique du territoire². L'année suivante, le représentant accrédité de l'Australie, faisant allusion à la suggestion faite par M. Rappard, assurait que le « développement économique du territoire constitue un procédé de civilisation, qu'il multiplie les moyens de contact entre les blancs et les indigènes et qu'il permet de consacrer à la prospérité de ceux-ci des fonds beaucoup plus considérables qu'il ne serait autrement possible »³.

La Puissance Mandataire fait son possible pour développer le bien-être matériel et moral d'une population qui compte parmi les plus arriérées du globe.

§ 7. *L'administration de Nauru.*

L'administration de la petite île de Nauru n'offre guère de particularités. Le mandat y est exercé en fait par le Gouvernement australien que représente un administrateur. Celui-ci est assisté d'un Conseil législatif où siègent deux indigènes.

La vie est extrêmement facile dans l'île et les redevances que le monopole des phosphates verse aux habitants font qu'à Nauru il n'y a pas de malheureux. La Commission Permanente des Mandats s'est toujours montrée extrêmement satisfaite de la façon dont ce petit territoire est administré.

1. C.P.M., 23, 1933, p. 31.

2. C.P.M., 15, 1929, pp. 60 et suiv.

3. C.P.M., 18, 1930, p. 56.

§ 8. *L'administration des îles du Pacifique sous mandat japonais.*

Les îles du Pacifique sous mandat japonais dépendent administrativement du bureau des mers du Sud, organisme qui, tout en étant placé sous la direction et la conduite du premier Ministre, est subordonné aux ministres intéressés pour tout ce qui concerne les affaires spéciales, justice, finances, économie, communications. En effet, il n'existe pas à proprement parler de ministère des colonies au Japon, mais, seulement, un office qui centralise les affaires relatives aux Gouvernements de Formose, de Corée, de Sakhaline, du Kouan-Toung, et au bureau des mers du Sud. Sa tâche consiste à seconder le premier Ministre.

Le bureau des mers du Sud qui fonctionne depuis le 1^{er} avril 1922 et qui a succédé aux autorités militaires assume l'administration des îles sous mandat. Mais ces îles sont éparpillées dans l'Océan Pacifique entre les 130° et 175° de longitude Est au Nord de l'équateur; aussi l'administrateur qui ne peut être partout à la fois, a sous ses ordres des bureaux auxiliaires qui fonctionnent à Saipan, à Yap, à Palau, à Ponape et à Jaluit ¹. Les attributions des chefs de ces bureaux étroitement rattachés au bureau des mers du Sud ne sont pas très décentralisées. Ceux-ci ne peuvent prendre aucune mesure si peu importante soit-elle sans en référer à leur supérieur. Il semblerait que cette procédure pût donner lieu à des inconvénients mais en pratique, il s'en produit rarement.

L'administration locale est assurée dans les îles par les chefs de village et les chefs de village adjoints, nommés par le Gouvernement japonais. Ces fonctionnaires de village reçoivent un traitement, ils ont en outre des revenus et des bénéfices particuliers qui leur reviennent en leur qualité de chefs de tribus. Les chefs s'occupent en général des affaires indigènes et des pouvoirs de police leur sont délégués par l'administration. Cette mesure a été

1. South sea Islands Report for 1932.

rendue nécessaire par la difficulté des communications¹.

Le Japon applique en somme la méthode du gouvernement indirect.

Du point de vue économique les îles sont très prospères, mais la population indigène décroît chaque année, phénomène général en Océanie et il se produit une grande immigration en provenance du Japon. Ces faits ont ému la Commission Permanente. A la 16^e session, M. Rappard soulignait que « le principe du mandat, en vertu duquel l'administration doit s'exercer surtout au profit des indigènes s'en trouve menacé. Il espère que le Gouvernement japonais prendra toutes les mesures possibles pour mettre son administration à l'abri du reproche de subordonner le bien-être matériel et moral des indigènes à l'exploitation économique du territoire ». La gestion mandataire doit être désintéressée et être exercée en vue du bien-être des indigènes.

§ 9. *L'administration du Sud-Ouest africain.*

L'organisation administrative du Sud-Ouest africain diffère profondément de celle des autres mandats de la catégorie C. Ce fait est dû à la présence dans le territoire d'une importante population blanche². Avant que le mandat n'ait été conféré, de nombreux Européens étaient installés dans le pays et certaines régions étaient, à cette

1. S.D.N., *J.O.*, 1926, pp. 1064 et suiv. Délits pour lesquels le pouvoir répressif est délégué aux fonctionnaires de village.

1. Avoir négligé de détruire les insectes nuisibles pour le palmier ;

2. Avoir négligé de déclarer aux autorités une naissance, un décès, un changement de domicile etc. ;

3. Se dissimuler dans une maison inhabitée ou à bord d'un navire sans motif légitime ;

4. Errer de place en place sans domicile fixe ou profession ;

5. Désobéir aux ordres donnés par le Bureau annexe, après que ces ordres ont été donnés par le chef de village ;

6. Laisser sur la voie publique des débris de verre, clous, etc. dangereux pour la circulation ;

7. Endommager des ponts, constructions ou arbres utiles ;

8. Ne rien faire pour empêcher de feu de se propager ;

9. Attenter à la pudeur des femmes en général.

2. La population du Sud-Ouest africain est de 258.905 habitants dont 24.115 blancs.

époque, uniquement occupées par les blancs. On peut dire que, jusqu'à un certain point, le Sud-Ouest africain est un pays de blancs. La Puissance Mandataire a été obligée de tenir compte de cette situation particulière¹. Depuis 1921, un administrateur nommé par le Gouvernement du Cap représente la Puissance Mandataire à Windhoeck.

La loi constitutionnelle de 1925, *Union Act*, n° 42, a délégué aux autorités locales qu'elle créait toute une partie du pouvoir législatif, mais le Gouvernement sud-africain s'est réservé la direction des affaires indigènes et la réglementation de certaines matières telles que les diamants, les mines d'or, les chemins de fer et les postes. Des institutions de libre gouvernement ont été établies au Sud-Ouest, mais la population blanche est seule à en bénéficier.

L'administrateur gouverne avec l'assistance d'un Conseil exécutif, une Assemblée législative de 18 membres, 6 nommés par les autorités du Cap, 12 élus dans les districts du territoire au suffrage universel exerce des pouvoirs de contrôle et participe à la confection de certaines lois. L'Assemblée législative est composée uniquement de blancs, les indigènes n'ont pas le droit de vote dans l'Union, et le Gouvernement n'a pas l'intention de faire à cet égard de concessions dans le Sud-Ouest africain². La délégation de certains pouvoirs administratifs aux habitants du territoire n'a touché en aucune façon à la situation du Gouvernement de l'Afrique du Sud à l'égard de la Commission des Mandats, et aux obligations que lui imposent le Pacte et les termes du mandat³.

Les affaires indigènes et les autres matières réservées sont du ressort exclusif du Gouvernement de l'Union. Pour l'examen de ces questions, la Puissance Mandataire a nommé à Windhoeck un Comité consultatif chargé de lui fournir des avis. Ce Comité est composé du Conseil exécutif que préside l'administrateur et de 3 membres nommés par l'administrateur sous réserve de l'approbation du Gouverneur général de l'Afrique du Sud. L'un des

1. C.P.M., 27, 1935, p. 164.

2. C.P.M., 11, 1927, p. 93.

3. C.P.M., 9, 1926, p. 35.

membres ainsi nommés par l'administration doit être un « fonctionnaire, choisi surtout en raison de sa connaissance profonde, due à son expérience officielle ou autre des besoins et des desiderata raisonnables des races européennes du territoire »¹. La Puissance Mandataire a agi en sorte que les intérêts de la population blanche et les affaires indigènes soient nettement séparés et relèvent d'organes distincts. C'est toute l'économie de la loi constitutionnelle de 1925.

Dans son premier rapport sur l'administration du territoire, le Gouvernement de l'Union émettait cette opinion que « la prospérité et le bien-être de la population autochtone sont en raison inverse de son contact avec la colonisation de ses anciens maîtres. Elle espère que l'organisation primitive pourra être maintenue intacte là où elle existe encore »². En 1927, le représentant accrédité déclarait aux membres de la Commission des Mandats que « dans la partie de l'Afrique qui se trouve au-dessous de l'équateur, la conception se répand de plus en plus qu'il faut laisser l'indigène se développer selon la voie qui lui est naturelle et non pas essayer de faire de lui une imitation de blanc »³. La méthode que se propose d'appliquer la Puissance Mandataire consiste à avoir au-dessus des Conseils de village, des Conseils de district placés sous la présidence du Commissaire de district et enfin un Parlement indigène. Le système a déjà été expérimenté dans certains territoires de l'Union, on a constaté qu'il fonctionnait d'une manière satisfaisante. Tel est, de l'avis de l'administration sud-africaine la meilleure façon de développer le Gouvernement indigène dans le territoire et d'assurer le bien-être de ces populations très arriérées, but du mandat⁴.

* * *

Walfis Bey et le territoire qui l'entoure, possèdent un statut particulier. Cette ville qui est une possession britannique ne fait pas partie du mandat, mais a été rattachée au

1. C.P.M., 22, 1932, p. 22.

2. C.P.M., 2, 1922, p. 51.

3. C.P.M., 11, 1927, p. 93.

4. *Infra*, pp. 147 et suiv. et pp. 190 et suiv.

Sud-Ouest africain dans un but administratif. La population de Walfis Bay a le droit d'envoyer des membres au Parlement de Windhoeck et les statistiques la range parmi les habitants du Sud-Ouest africain¹.

La zone du Caprivi Zipfel, étroite bande de territoire qui s'étend comme une lanière le long de la frontière du Betchuanaland a été rattachée à ce protectorat. Cette zone qui demeure territoire sous mandat continue à être administrée comme telle, mais au lieu d'être soumise à la juridiction de l'administrateur du Sud-Ouest, elle est placée sous l'autorité de l'administrateur du Betchuanaland. Ce fonctionnaire dépend du Gouverneur général de l'Union sud-africaine. Des renseignements concernant le Caprivi Zipfel figurent chaque année au rapport sur le Sud-Ouest africain.

Section III

Les « Unions administratives étroites »

Il arrive, la pratique en fournit des exemples, que la Puissance Mandataire administre le territoire confié à sa tutelle en union plus ou moins étroite avec ses colonies avoisinantes. Le système des mandats, tel qu'il est appliqué aux pays des catégories B et C a été un compromis entre l'annexion pure et simple des colonies allemandes qu'auraient pu réaliser les alliés et le régime international préconisé par le Président Wilson. Les origines historiques du mandat ont, dans une certaine mesure, réagi sur le développement de l'institution.

C'est ainsi que le Togo et le Cameroun, occupés à la fois par des troupes françaises et britanniques ont été découpés en zones, il y a eu le Togo et le Cameroun sous mandat de la France et le Togo et le Cameroun sous mandat anglais.

1. G.P.M., 14, 1928, p. 68.

2. Des colons de la Rhodésie réclameraient l'annexion du Caprivi Zipfel et d'un corridor donnant à cette colonie accès au port de Walfis-Bay. *South-Africa* du 3 août 1935.

Le Gouvernement britannique a rattaché administrativement à ses colonies de la Côte de l'Or et du Nigeria les districts du Togo et du Cameroun qui lui étaient confiés. Ces régions, sans unité géographique, étaient à la fois trop peu étendues et trop peu peuplées pour être organisées en territoires autonomes. La Commission Permanente l'a parfaitement compris et n'a opposé aucune objection à l'application de l'article 9 de ces mandats¹.

Toutefois, le cas du Togo et du Cameroun sous mandat britannique a été analysé comme une situation exceptionnelle et plusieurs membres de la Commission Permanente y avaient vu avec raison une fissure imposée par les faits au système du mandat tel qu'il devrait être.

Mais à lire les textes, les dispositions précitées, loin de viser uniquement le Togo et le Cameroun sous mandat britannique sont une clause très générale que reproduisent avec quelques variantes les termes de chaque mandat.

L'article 10 du mandat britannique sur le Tanganyika renferme les dispositions suivantes : « La Puissance Mandataire est autorisée à constituer le territoire soumis au mandat en unions ou fédérations douanières, fiscales et administratives avec les possessions avoisinantes relevant de sa souveraineté ou placées sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à cet effet ne soient contraires aux dispositions du présent mandat ». L'article 10 du mandat belge sur le Ruanda-Urundi contient une clause analogue. Le Pacte et les mandats de la catégorie C disposent que ces régions ne sauraient être mieux administrées que sous les lois du Mandataire et comme partie intégrante de son territoire.

Le régime de fusion administrative prévu dans les termes des mandats est-il compatible avec les principes que

1. « Ces contrées seront administrées selon la législation de la Puissance Mandataire comme partie intégrante de son territoire et sous réserve des dispositions qui précèdent. La Puissance Mandataire est, en conséquence, autorisée à appliquer aux régions soumises au mandat sa législation, sous réserve des modifications exigées par les conditions locales, et à constituer ces territoires en unions douanières ou administratives avec les territoires avoisinants relevant de sa propre souveraineté ou placés sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à ces fins ne portent pas atteinte aux dispositions du mandat ».

la doctrine déduit de l'article 22 du Pacte et que la Commission Permanente et le Conseil de la Société des Nations ont à maintes reprises rappelé : personnalité politique distincte des pays sous mandat, caractère temporaire de la gestion mandataire, caractère désintéressé de cette gestion¹ ?

Certains auteurs, des Allemands, en particulier, affirment que le fait pour une Puissance Mandataire d'établir entre ses colonies propres et un pays sous mandat un régime d'union administrative financière ou douanière, serait de la part de cette Puissance, procéder à une annexion déguisée du territoire confié à sa tutelle.

Les projets de fusion administrative entre colonie et pays sous mandat ne sauraient être acceptés, ils porteraient atteinte au statut international distinct des territoires, au principe du désintéressement, au but de l'institution, qui est de conduire à l'indépendance les peuples sous mandat. Loin d'améliorer le bien-être de la population indigène, l'application brutale des dispositions des mandats, relatives aux pouvoirs d'administration des Mandataires, ne feraient que servir les buts et les visées non désintéressées de ces Puissances.

Les textes des mandats autorisant le Mandataire à constituer le territoire soumis au mandat ou union ou fédération douanière fiscale et administrative avec les possessions avoisinantes relevant de sa souveraineté ou placées sous son contrôle seraient en contradiction flagrante avec les prescriptions générales de l'article 22 du Pacte.

Mais on sait qu'en cas de contradiction, les termes des mandats doivent prévaloir sur les prescriptions de l'article 22². L'article 10 du mandat pour le Tanganyka, à ne prendre que cet exemple, est un texte absolument clair. On ne peut, par un artifice d'interprétation, le vider de son contenu.

Cet article renferme toutefois une réserve dont il s'agit de déterminer la portée exacte : « A condition que les

1. C.P.M., 23, 1933, p. 65.

2. *Supra*, pp. 12 et suiv.

mesures adoptées à cet effet ne soient contraires aux dispositions du présent mandat » ; cette phrase veut dire que si la Puissance Mandataire est compétente pour fixer comme elle l'entend, les modalités de l'administration du territoire confié à sa tutelle et si notamment elle est autorisée à instituer ledit territoire en union ou fédération douanière fiscale et administrative avec ses possessions avoisinantes elle doit, toutefois, agir de telle sorte, que, les mesures administratives prises, ne portent pas atteinte aux principes généraux de la gestion mandataire inscrits dans le Pacte et reproduits dans les termes des mandats du moins implicitement.

Constituer un pays sous mandat en union douanière fiscale ou administrative avec ses possessions avoisinantes n'est pas nécessairement de la part de la Puissance Mandataire procéder à une annexion déguisée du pays. Sous un tel régime, le territoire peut parfaitement conserver son statut distinct. Le contrôle de la Société des Nations et de la Commission Permanente des Mandats continue à s'exercer comme auparavant ; les habitants du territoire gardent leur statut propre et ne deviennent pas sujets de la Puissance Mandataire, les terres vacantes ne vont pas grossir son domaine public. Seulement, il y a identité de certains services du pays sous mandat et de la colonie voisine.

Enfin, au stade d'évolution où se trouvent encore les territoires des catégories B et C, il ne semble pas que les unions étroites gênent sérieusement les Mandataires dans l'accomplissement de cette tâche essentielle, amener ces peuples à se gouverner librement.

La Commission des Mandats n'a pas considéré que la loi belge de 1925, qui établit un régime d'union administrative entre le Ruanda-Urundi et le Congo belge fût une atteinte portée aux principes du Pacte. Le Gouvernement allemand ayant adressé au Secrétariat de la Société des Nations une note, dans laquelle il soutenait, « qu'en faisant usage des pouvoirs déterminés à l'article 10 de l'acte qui précise les conditions de son mandat, la Belgique avait agi en désaccord avec l'article 22 du Traité de Versailles », le représentant accrédité belge fit remarquer aux membres de la Com-

mission, que la critique allemande perdait tout simplement de vue l'avant-dernier alinéa de l'article 22 du Traité ainsi conçu : « Si le degré d'autorité de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ¹ ». Le Pacte a remis aux rédacteurs des termes des mandats le soin de préciser les modalités de l'administration des territoires sous mandat. C'est donc à ces textes qu'il faut s'en tenir. Les membres de la Commission étaient d'ailleurs convaincus que le Gouvernement belge n'avait aucune intention de contrevenir aux principes et aux dispositions régissant les mandats.

La loi belge de 1925, laisse en fait, au territoire une large autonomie, elle constitue toutefois un précédent, l'article 10 du mandat pour le Ruanda-Urundi a pu être appliqué, sans que la Commission formulât la moindre critique.

La Commission des Mandats n'a pas examiné aussi favorablement les projets d'union étroite entre le territoire sous mandat du Tanganyka et les possessions britanniques de l'Est africain : Ouganda, Kénia ². Dès 1925, certains cercles londoniens envisageaient l'éventualité d'une confédération britannique en Afrique orientale, peu après était lancée l'idée de la création d'un dominion noir. Interrogé sur ce sujet par M. van Rees, M. Ormsby Gore répondait « qu'il existait en Angleterre un mouvement d'opinion en faveur d'une fédération de ces territoires, que la question n'était pas absolument actuelle, mais qu'à l'avenir il serait nécessaire d'établir une unité plus grande entre le Kénia, l'Ouganda, et les régions avoisinantes » ³.

En 1927, une commission d'enquête était constituée pour étudier le problème d'une union plus étroite à réaliser en Afrique orientale. Cette commission était également chargée d'examiner comment on pourrait le mieux exécuter l'article 10 du mandat pour le Tanganyka qui autorise la

1. C.P.M., 7, 1925, pp. 54 et suiv.

2. C.P.M., Rapport au Conseil, 23, 1933, pp. 189 et suiv. et pp. 39-40, 51-52, 65-68, 73-74, 77-80, 120-122, 124.

3. C.P.M., 6, 1925, p. 126.

Puissance Mandataire à organiser le territoire en une union ou fédération douanière et administrative avec les contrées adjacentes¹. Sir Samuel Wilson, Secrétaire d'Etat pour les colonies se rendait en Afrique orientale en 1928.

Lorsqu'ils furent publiés, les rapports de la Commission Hilton-Young, deux livres blancs soulevèrent en Allemagne une certaine émotion² dont la presse italienne se fit alors l'écho³. A la Commission des Mandats, M. van Rees, tout en reconnaissant que du point de vue juridique, la fusion administrative d'un territoire sous mandat et d'une colonie est parfaitement licite, signalait le caractère politique et moral de la question.

« M. van Rees observe que l'incorporation administrative d'un territoire sous mandat dans une colonie placée sous la souveraineté du Mandataire ne pourra manquer d'infirmer à la longue la notion qui est à la base du régime des mandats et d'après laquelle les territoires soumis au mandat constituent des entités internationales distinctes sur lesquelles le Mandataire n'exerce qu'un pouvoir délégué.

« Cette conséquence pratiquement inévitable en entraînera d'autres tout aussi sérieuses ».

La méconnaissance du statut particulier des territoires sous mandat conduira, selon M. van Rees, la Puissance Mandataire à ne pas observer l'obligation que lui impose le Pacte de préparer les populations sous sa tutelle à l'autonomie politique et à l'indépendance⁴.

Au Conseil de la Société des Nations, le représentant de l'Allemagne, « tout en admettant que d'après le mandat du Tanganyika une certaine combinaison avec les territoires voisins fut concevable au point de vue administratif, déclarait qu'il ne saurait y avoir de confusion aboutissant à mettre en question l'existence du territoire sous mandat en tant qu'unité politique indépendante et à mettre par conséquent en question le contrôle permanent du mandat

1. C.P.M., 15, 1929, p. 109.

2. C.P.M., 19, 1930, p. 202.

3. Voir Paulucci, *La Federazione dell'Est-Africa britannico l'Oltremare Gennaio*, 1930, pp. 15 et suiv.

4. C.P.M., 15, 1929, p. 167. Communication en date du 1^{er} octobre 1930, de la Présidence de la Ligue des femmes de la Société coloniale allemande.

par la Société des Nations »¹. Le représentant de l'Italie émettait quelques doutes quant à la légitimité du projet énoncé dans le rapport Hilton-Young et à sa compatibilité avec l'esprit du mandat sur le Tanganyka².

A la suite d'une enquête parlementaire conduite à Londres où trois témoins indigènes du Tanganyka furent entendus³, le Gouvernement britannique a considéré que le projet de fusion administrative à réaliser en Afrique orientale n'était pas une question présentant un caractère d'actualité. Mais à la 22^e session de la Commission Permanente, le représentant accrédité Lord Plymouth ne s'est pas engagé formellement « à déclarer qu'une politique de ce genre ne viendrait pas de nouveau en discussion dans un avenir lointain »⁴. La Puissance Mandataire sans prendre position sur le terrain juridique se bornait à renoncer pour des raisons d'opportunité à une politique qui semblait mal s'adapter au développement du territoire⁵. L'attitude du Gouvernement britannique avait été parfaitement correcte à l'égard de la Société des Nations, le 6 septembre 1929, la Puissance Mandataire s'était engagée à soumettre préalablement à la Commission Permanente des Mandats toute décision relative au projet d'union administrative étroite du territoire du Tanganyka avec les colonies voisines de l'Ouganda et du Kénia et une abondante documentation sur la question avait été transmise à Genève⁶.

Au projet d'union étroite *Closer Union* le Gouvernement britannique a substitué un programme de coordination étroite, *Closer Coordination and Cooperation* des divers services généraux de ses établissements d'Afrique orientale, douanes, postes, communications et transports⁷. La conférence des Gouverneurs du Tanganyka, du Kénia et de l'Ouganda, à laquelle peuvent également prendre part les

1 et 2. S.D.N., *Actes de la 10^e Assemblée. Séances des Commissions*, 1929, VI, pp. 19-30.

3. C.P.M., 22, 1932, p. 137.

4. C.P.M., 22, 1932, p. 140.

5. C., 58, p. 77 et C., 62, p. 121.

6. S.D.N., *J.O.*, 1930, p. 1301.

7. C.P.M., 23, 1933, p. 189.

administrateurs d'autres territoires constitue aujourd'hui l'organisme de coopération et de coordination des intérêts communs de ces contrées. Un secrétariat permanent siège à Nairobi. Cette institution est également chargée de prendre des mesures relatives aux affaires indigènes où à la politique blanche *White Policy*. Mais, ses décisions n'ont qu'un caractère purement consultatif et ne s'imposent pas aux Gouverneurs des territoires¹. Les réunions se multiplient depuis quelques années. En janvier 1935, la conférence s'est réunie à Entebbe capitale de l'Ouganda pour examiner le problème des communications dans l'Est africain.

La conférence des Gouverneurs est un organisme utile et nécessaire, il ne semble pas qu'elle mette en danger l'individualité politique du territoire. La coordination plus étroite des services publics du Tanganyika, de l'Ouganda et du Kenya permet à l'administration de réaliser des économies et ne peut avoir qu'une influence heureuse sur l'évolution économique du territoire.

L'exemple mériterait d'être suivi, d'ailleurs, la France paraît assez décidée d'entrer dans cette voie. A la 26^e session de la Commission Permanente, le représentant accrédité français déclarait que son Gouvernement avait fusionné certains services généraux du Togo et de la colonie voisine du Dahomey².

En juin 1935, la Commission Permanente des Mandats a examiné la question d'une coopération plus étroite à réaliser entre les administrations de la Nouvelle-Guinée et de la Papouasie³.

Dans la mesure où elles ne mettent pas en cause l'individualité politique des territoires sous mandat, des unions de ce genre ne peuvent qu'être encouragées. Dans le domaine politique, comme dans le domaine économique, la coopération s'impose aujourd'hui plus que jamais. Il appartient à la Commission Permanente et au Conseil d'apprécier dans chaque cas d'espèce si la fusion des ser-

1. C.P.M., 23, 1933, p. 51.

2. Arrêtés ministériels du 26 avril 1935 et du 3 décembre 1935.

3. C.P.M., 25, 1934, pp. 41-42; C.P.M., 27, 1935, p. 17.

vices généraux d'un territoire sous mandat avec ceux d'une colonie ne porte pas atteinte aux principes du mandat.

Section IV

Le Sud-Ouest africain, 5^e province de l'Union africaine

Dans un discours aux colons allemands, prononcé à Windhoeck le 18 septembre 1920, le Général Smuts faisait cette déclaration : « Le Gouvernement de l'Union peut étendre au Sud-Ouest africain son organisation juridique, judiciaire, administrative et financière, ses services civils, sa police, son administration des chemins de fer. Il peut déclarer le Sud-Ouest africain, province de l'Union et lui donner une représentation parlementaire, sous la seule réserve des stipulations concernant les indigènes »¹. Le Général Smuts se bornait à reprendre, pour les appliquer à un cas concret les dispositions du § 5 de l'article 22 du Pacte.

« Enfin il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain, qui ... ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène ».

Mais, à cette époque, la pratique n'avait pas encore dégagé tous les caractères du mandat, l'influence de la Commission Permanente ne s'était pas exercée sur l'institution, et on ne savait au juste dans quelle direction évolueraient les mandats B et C. M. Rappard lui-même, alors directeur de la Section des Mandats au Secrétariat de la Société des Nations concédait que les mandats C étaient, en fait, peu éloignés de l'annexion, le cas étant évidemment très différent des deux autres types du mandat beaucoup plus importants².

En 1925, le Général Herzog exposait que la destinée ultérieure du Sud-Ouest africain était l'incorporation à

1. C.P.M., 2, 1922, p. 94.

2. H. Rolin, *op. cit.*, p. 613, note 1.

l'Union¹ et le Général Smuts, dans un discours privé donnait du mandat cette interprétation : « Le mandat me suffit et doit suffire à l'Union. Il lui donne un pouvoir si complet de la souveraineté non seulement administrative mais législative qu'on n'a pas besoin de demander quelque chose de plus »².

Le désir de l'Union d'annexer le Sud-Ouest africain ne trouvait pas seulement son expression dans des discours mais se manifestait par des actes. Le considérant suivant inscrit en tête d'un accord conclu en 1926, entre l'Union et le Portugal au sujet de la frontière du Sud-Ouest africain et de l'Angola attirait l'attention de la Commission Permanente :

« Considérant qu'en vertu d'un mandat à lui conféré par le Conseil de la Société des Nations, conformément à l'article 22 du Traité de Versailles, le Gouvernement de l'Union sud-africaine, sous réserve des termes dudit mandat possède la souveraineté sur le territoire du Sud-Ouest africain (appelé ci-après le territoire) placé antérieurement sous la souveraineté de l'Allemagne ».

Dans son rapport au Conseil, la Commission n'estimait pas qu'« une telle expression, possède la souveraineté », même atténuée par la formule de réserve dont il était fait usage dans le passage cité, pût être considérée comme définissant exactement, aux termes du Pacte, les relations qui existent entre la Puissance Mandataire et le territoire placé sous son mandat ». Le Conseil, en adoptant le rapport Beelaerts van Blockland, en 1927, refusait aux Puissances Mandataires le droit de souveraineté sur les territoires confiés à leur tutelle. Toutefois, l'Afrique du Sud ne se rangeait pas à l'avis de Genève et la Commission Permanente apprenait par une information parue dans le *Temps*, que l'Union, avait l'intention d'annexer sous peu l'ancienne colonie allemande du Sud-Ouest³. Le projet

1. C.P.M., 6, 1935, pp. 59 et 60.

2. C.P.M., 1926, 10, pp. 22 et suiv. ; p. 183.

3. *Le Temps* du 16 octobre 1928 et C.P.M., 14, 1928, p. 66. Dans un discours prononcé à Heidelberg (Transvaal), M. Roos, Ministre de la Justice du Gouvernement de l'Afrique du Sud avait dit qu'il était possible que l'ancienne

du Gouvernement de l'Afrique du Sud était, en réalité, plus nuancé que ne le représentait la grande presse. Il s'agissait de l'incorporation à l'Union du Sud-Ouest comme 5^e province.

Dès 1932, le parti nationaliste unifié du territoire prenait position sur la question des relations juridiques entre le Sud-Ouest africain et l'Union. Son chef, M. Niehaus envisageait comme prochaine l'annexion du territoire à l'Afrique du Sud. Les élections de novembre 1934 au Conseil législatif du pays sous mandat ont donné au parti nationaliste unifié une majorité des deux tiers, alors qu'en 1926, les députés allemands occupaient plus de la moitié des sièges. Le premier acte du nouveau Conseil législatif a été de demander le rattachement à l'Union comme cinquième province¹. Cette nouvelle a été commentée par la presse allemande avec une certaine émotion. Le 5 décembre, le Conseil d'administration de la Société Coloniale Allemande prenait une résolution pour protester contre le coup de force auquel le Conseil législatif du territoire prêtait la main et priait le Gouvernement du Reich de s'opposer par tous les moyens à une atteinte quelconque portée au régime du mandat².

Bien que la population blanche du territoire ait exprimé le vœu de voir le Sud-Ouest africain annexé à l'Union, le Gouvernement de l'Afrique du Sud ne s'est pas décidé à réaliser le programme que le Général Smuts exposait en 1920 à Windhoeck. On n'a pas caché, à Pretoria, les inconvénients que présentait l'adoption de cette mesure. En raison de sa faible population, le Sud-Ouest africain n'aurait disposé au Parlement de l'Union que de trois sièges seulement. Les charges fiscales imposées aux habitants du territoire seraient devenues encore plus lourdes et la situa-

colonie allemande du Sud-Ouest africain actuellement sous mandat de l'Union fut sous peu annexée à l'Union. M. Roos aurait exprimé l'opinion que les Puissances Mandataires se montreraient favorables à une mesure de ce genre et il aurait fait ressortir que la fusion définitive de l'ex-colonie allemande avec l'Union était vivement désirée par la population du Sud-Ouest africain ».

1. *Frankfurter Zeitung*, 24. merz 1934.

2. *Völkischer Beobachter*, 5. dezember 1934.

tion économique du pays n'aurait guère été améliorée. Le projet d'incorporer le Sud-Ouest africain à l'Union comme cinquième province a été ajourné. La Commission des Mandats n'y était pas favorable et dans sa séance du 19 janvier 1935, le Conseil de la Société des Nations partageait le sentiment de doute exprimé par la plupart des membres de la Commission Permanente quant à la compatibilité avec l'esprit du mandat d'une fusion de cette nature¹.

La gestion mandataire peut parfaitement s'accommoder des Unions étroites. Celles-ci ne doivent pas toutefois conduire à une annexion du territoire par la Puissance mandataire. Les territoires sous mandat, même ceux de la catégorie C ont leur statut propre. Le mandat ne se borne pas à imposer certaines garanties en faveur des indigènes, mais il fait de ces communautés des destinataires du Droit International ayant une personnalité distincte que les Puissances Mandataires se sont engagées à respecter.

Les principes qui viennent d'être rappelés s'appliquent-ils au Sud-Ouest africain ? Il semble que non. Ce territoire fait exception. Peuplé de blancs, sa destinée naturelle sera, sans doute, d'être intégré un jour à l'Union Sud-africaine.

La forme fédérative de la constitution de l'Afrique du Sud permettrait au territoire de jouir d'une certaine autonomie.

Les clauses du mandat concernant les indigènes subsisteraient, le contrôle de la Société des Nations pourrait continuer à s'exercer².

Section V

Les relations internationales.

Représentation diplomatique et Traités

Les relations extérieures sont, en principe, du ressort exclusif de la Puissance Mandataire. La représentation diplomatique du pays sous mandat est assurée par ses soins.

1. C.P.M., 27, 1935, p. 11.

2. *Supra*, pp. 136 et suiv. et *infra*, pp. 190 et suiv.

Investi d'une charge de tutelle, le Mandataire doit suppléer à la faiblesse ou à l'incapacité des communautés placées sous son contrôle.

Dans le mandat le plus évolué, l'Irak, le problème des relations internationales, négociation des traités, représentation extérieure, a reçu les solutions qu'imposait la situation juridique très particulière faite au nouveau royaume arabe.

L'Irak ne possédait pas, à proprement parler, le droit de légation actif et passif, la nomination des agents chargés de la représenter à l'extérieur, ainsi que l'agrément de représentants étrangers demeuraient soumis à l'approbation du Souverain britannique. Le jeune Etat jouissait, toutefois, d'une large initiative, la Puissance Mandataire ne pouvait refuser systématiquement son assentiment aux demandes du Gouvernement de l'Irak. Dès 1926, la France, l'Italie, l'Allemagne, la Norvège avaient à Bagdad des consuls et consuls généraux. Si la protection des Irakiens à l'étranger se trouvait confiée aux diplomates britanniques, la Grande-Bretagne n'était pas pour cela qualifiée pour engager l'Irak au point de vue du Droit International¹.

Sans doute, le Haut-Commissaire conduisait à titre officieux les négociations diplomatiques en raison de l'inexpérience du Gouvernement de Bagdad pour les question de politique extérieure, mais les Traités auxquels était partie le territoire sous mandat étaient conclus au nom du Roi de l'Irak. Bien plus, en 1926, au cours de l'examen du premier rapport sur l'administration de l'Irak, Sir Henry Dobbs déclarait à M. van Rees que l'Irak était compétent pour conclure des traités. Le Haut-Commissaire ajoutait que, dans certains cas, cependant, comme dans celui du

1. Traité anglo-irakien de 1922, art. 5 : « Sa Majesté le Roi d'Irak aura le droit de se faire représenter à Londres et dans telles autres capitales ou localités dont il pourra être convenu par les Hautes Parties Contractantes. Sa Majesté le Roi d'Irak convient de confier, dans les endroits où elle ne sera pas représentée, la protection des nationaux de l'Irak à Sa Majesté britannique. Sa Majesté le Roi d'Irak délivrera elle-même l'exequatur aux représentants des Puissances étrangères en Irak après que Sa Majesté britannique aura donné son assentiment à leur nomination ».

Traité avec la Turquie de 1926, l'accord se trouvait être tripartite, c'es-à-dire passé entre la Grande-Bretagne, la Turquie et le Gouvernement de l'Irak¹.

En résumé, il existait plusieurs catégories de traités, la première comprenait les traités et conventions acceptés par l'Irak lorsqu'il accepta le Traité de 1922, c'est-à-dire le Pacte de la Société des Nations, le Traité de Lausanne, la Convention franco-anglaise des frontières, l'arrangement de San-Remo relatif aux pétroles et tous les accords internationaux généraux existant déjà ou qui pouvaient être conclus sous les auspices de Genève². Ces accords étaient visés par l'article 10 du Traité anglo-irakien et la Grande-Bretagne s'engageait à les appliquer au territoire sous mandat se portant fort pour le Gouvernement de Bagdad. Dans une deuxième catégorie se rangeaient les accords conclus par l'Irak avec les Etats arabes voisins d'après l'article 16 du Traité. Le Traité tripartite entre la Grande-Bretagne, la Turquie et l'Irak et certains traités commerciaux anglais dont l'Irak profitait pour s'assurer le traitement de la nation la plus favorisée sans y adhérer effectivement constituaient une troisième et une quatrième catégories d'accords³.

En Syrie et au Liban, les relations extérieures sont du ressort exclusif de la Puissance Mandataire, mais le territoire sous mandat possédant un statut national distinct, les traités et conventions internationales passées par le Manda-

1. C.P.M., 10, 1926, p. 65. Traité anglo-irakien de 1922, article 10 :

« Les Hautes Parties Contractantes conviennent de conclure des accords distincts pour assurer l'exécution de tous traités, accords ou engagements dont Sa Majesté britannique est dans l'obligation d'assurer l'application en ce qui concerne l'Irak. Sa Majesté le Roi d'Irak s'engage à prendre toutes les mesures législatives nécessaires pour assurer l'exécution de ces accords. Ces accords seront communiqués au Conseil de la Société des Nations.

« Dans la mesure compatible avec ses obligations internationales, Sa Majesté britannique s'engage à ne pas empêcher l'Etat d'Irak de conclure des accords d'union douanière ou autres avec les Etats arabes limitrophes ».

2. Accords relatifs à la traite des esclaves, au trafic des stupéfiants, au trafic des armes et munitions, à la traite des femmes et des enfants, à l'égalité commerciale, à la liberté du transit et de la navigation, aux communications postales télégraphiques ou par télégraphie sans fil, à la navigation aérienne, aux mesures pour la protection de la littérature, de l'art ou de l'industrie.

3. C.P.M., 10, 1926, p. 65.

taire ne s'y appliquent pas de plein droit ¹. Ainsi s'explique la pratique suivie par le Gouvernement français et le Gouvernement britannique de conclure, au nom de la Syrie et du Liban, et au nom de la Palestine, les accords engageant ces pays. On trouve là, en quelque sorte, un exemple de représentation légale. Les traités de ce genre, signés par la France et l'Angleterre sont assez nombreux, on peut citer la convention d'amitié et de bon voisinage entre la Syrie et le Liban et les royaumes du Hedjaz, Nedj et dépendances signé à Djeddah le 10 novembre 1931 ² et toute une série d'accords douaniers. La convention douanière entre le Gouvernement de l'Irak et celui de Syrie et du Liban du 16 janvier 1925 ³ est l'une des premières. L'article 11 du mandat indique en effet que le Mandataire, ou le Gouvernement local agissant sur ses conseils, pourra conclure, pour des raisons de voisinage, des arrangements douaniers spéciaux avec un pays limitrophe. Ces conventions ont toujours été négociées par la Puissance Mandataire seule. On peut citer à ce propos le passage suivant du 15^e procès-verbal des sessions de la Commission Permanente des Mandats : « Lord Lugard ayant remarqué qu'un traité de commerce avait été signé entre l'Egypte et la Syrie demandait si la Puissance Mandataire consulte chacun des Etats dont se composent la Syrie et le Liban lorsqu'elle conclut de tels traités. M. de Caix répondit que l'autorité mandataire consulte les groupements commerciaux ; ceux-ci sont beaucoup plus compétents que les gouvernements. Les chambres de commerce sont en contact fréquent avec l'autorité mandataire » ⁴.

Lorsque la Convention libanaise de 1926 et la Constitution de l'Etat de Syrie de 1930 ont été promulguées, les prérogatives et les responsabilités de la Puissance Manda-

1. Mandat pour la Syrie, article 3, mandat pour la Palestine, article 12 : « Les relations extérieures, ainsi que la délivrance des *exequatur* aux Consuls des Puissances étrangères, seront du ressort exclusif du Mandataire. Les ressortissants de la Syrie et du Liban se trouvant hors des limites de ces territoires relèveront de la protection diplomatique et consulaire du Mandataire ».

2. Delpéch et Laferrière, *op. cit.*, t. V.

3. S.D.N., *Série des traités*, vol. 49, p. 21.

4. C.P.M., 15, 1929, p. 184.

taire en matière de relations extérieures ont été expressément réservées. L'article 116 de la Constitution syrienne dit « qu'aucune disposition de la présente constitution n'est et ne peut être en opposition avec les obligations contractées par la France en ce qui concerne la Syrie, particulièrement envers la Société des Nations.

« Cette réserve s'applique spécialement aux articles qui touchent au maintien de l'ordre et de la défense du pays et à ceux qui intéressent les relations extérieures »¹.

Le Gouvernement français est, en effet, tenu par l'article 12 du mandat syrien, d'adhérer « pour le compte de la Syrie et du Liban aux conventions internationales générales conclues et à conclure avec l'approbation de la Société des Nations sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des stupéfiants, trafic des armes et munitions, égalité économique, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, protection littéraire, artistique ou industrielle ». L'article 19 du mandat pour la Palestine reproduit cette disposition. Il est également recommandé à la Puissance Mandataire, autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettent, d'adhérer au nom de la Syrie et du Liban aux mesures d'utilité commune « qui seront adoptées par la Société des Nations pour prévenir ou combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes »².

La représentation diplomatique et consulaire des Etats du Levant sous mandat français est assurée par le Gouvernement de la République. Toutefois l'article 94 de la Constitution libanaise prévoit que « le Gouvernement libanais se mettra d'accord avec le représentant de la Puissance Mandataire à l'effet de créer une délégation libanaise à Paris et des postes d'attachés libanais auprès des représentations diplomatiques et consulaires de la République française

1. Cet article inséré à dessein au titre final de la constitution : « Dispositions transitoires » disparaîtra lorsque la Syrie deviendra un Etat souverain et complètement indépendant.

2. A. Cardahi, « Le mandat sur la Syrie et le Liban », *Cours de l'Académie de La Haye*, 1933, t. XLIII.

dans les villes de l'étranger où le nombre des résidents libanais justifie cette mesure »¹.

*
* *

Dans les mandats B et C, il appartient aux Puissances Mandataires de régler les relations avec l'étranger. La Puissance Mandataire étendra au territoire le bénéfice des conventions générales applicables à ses territoires limitrophes².

Les textes des mandats B et C³ et les articles correspondants des mandats pour la Syrie et la Palestine présentent des différences de rédaction qu'il est intéressant de souligner. Alors que les mandats A prévoient l'adhésion spéciale de la Puissance Mandataire aux conventions visées, les mandats B mentionnent l'application de ces mêmes conventions. On a pu tirer de ces textes cette conclusion que les conventions générales auxquelles est partie la Puissance Mandataire s'appliqueraient de plein droit aux territoires sous mandats B et C. Mais si l'on admet que le statut particulier de ces contrées les distingue des possessions des Puissances Mandataires, on peut en douter. Il y aurait là un argument en faveur d'une souveraineté de fait reconnue aux titulaires des mandats B et C. Il semble que la procédure suivante ait été utilisée : le Gouvernement de la Puissance Mandataire adhère à la convention au nom du territoire.

De même, les conventions particulières, conclues entre les Puissances Mandataires et d'autres Etats, seraient applicables aux territoires sous mandats B et C dans la

1. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. V.

2. Article 8 des mandats français et britanniques sur le Togo et le Cameroun.

3. Article 9 du mandat sur le Tanganyika « La Puissance mandataire étendra au territoire le bénéfice des conventions internationales générales conclues ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations relatives à la traite des esclaves, au commerce des armes et munitions, au trafic des spiritueux, au trafic des stupéfiants ou se référant à l'égalité commerciale, à la liberté de transit et de navigation, à la navigation aérienne, aux chemins de fer, aux communications postales, télégraphiques et par télégraphie sans fil, à la propriété littéraire, artistique ou industrielle ».

mesure où elles ne contreviennent pas aux prescriptions de l'article 22 du Pacte et aux clauses des mandats, mais, aucune disposition des mandats n'oblige les Puissances Mandataires à étendre au territoire qu'elles administrent sous le contrôle de Genève le bénéfice de conventions particulières passées avec d'autres pays.

En 1923, au cours de l'examen du rapport sur l'administration du Tanganyka, le représentant accrédité signalait que les cafés originaires de ce territoire ne bénéficiaient pas du régime prévu par le traité de commerce franco-britannique¹. Le représentant accrédité de l'Afrique du Sud rapportait également le refus d'une tierce puissance, membre de la Société des Nations, d'étendre au Sud-Ouest africain les effets d'un traité d'extradition conclu avec l'Afrique du Sud². Les territoires sous mandat ne paraissent pas devoir bénéficier des conventions particulières conclues par les Puissances Mandataires. Saisi des suggestions formulées par la Commission Permanente sur ce sujet, le Conseil de la Société des Nations, après avoir consulté les Puissances Mandataires a pris le 15 septembre 1925 les résolutions suivantes :

« Le Conseil,

« 1^o prie les Puissances Mandataires, ainsi que tous les Etats qui ont conclu avec les Puissances Mandataires des conventions ou traités particuliers de vouloir bien convenir que le bénéfice de ces conventions ou traités particuliers sera étendu aux territoires sous mandat pour autant que les circonstances rendent une telle extension possible ou opportune et que les dispositions de ces accords internationaux soient compatibles avec les prescriptions du Pacte et du mandat ;

« 2^o prie les Puissances Mandataires de vouloir bien, sous les réserves susdites, introduire dans les conventions ou traités particuliers qu'elles concluront à l'avenir, une clause prévoyant la possibilité de leur application aux territoires sous mandat ;

1. C.P.M., 23, 1923, p. 110.

2. C.P.M., 3, 1923, p. 27.

« 3^o prie les Puissances Mandataires de bien vouloir indiquer dans leur rapport annuel si cela est possible ou opportun, les raisons et les circonstances qui n'ont pas permis d'appliquer aux territoires sous mandat les conventions ou traités particuliers qu'elles auront conclus, au cours de l'exercice sous revue avec d'autres Puissances »¹.

Il semble que les Puissances Mandataires aient tenu compte de ces résolutions du Conseil. Le 9 janvier 1936, la convention de commerce et d'établissement franco-allemande du 28 juillet 1934² a été prorogée pour 4 mois et la France a continué à assurer dans les territoires placés sous son mandat le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée à l'Allemagne.

La Commission Permanente s'enquiert constamment du soin que mettent les Puissances Mandataires à étendre aux territoires sous mandat le bénéfice, soit des conventions internationales générales, soit de leurs conventions particulières. Le Secrétariat général de la Société des Nations a été chargé d'établir des listes des conventions rendues applicables à ces territoires³. En 1931, le Secrétariat publiait et distribuait un tableau des conventions internationales générales appliquées aux territoires sous mandat⁴. Pour des raisons d'économie, ces intéressants documents n'ont pu être tenus à jour⁵.

La Commission avait demandé lors d'une précédente session que lorsque la Puissance Mandataire n'adhère pas à une convention internationale au nom du territoire sous mandat, elle explique les raisons de son abstention⁶.

En raison de circonstances particulières, il est arrivé que certaines conventions générales n'ont pu, en dépit des prescriptions du mandat, être appliquées à un territoire. C'est ainsi qu'en 1930, le Gouvernement britannique a fait savoir à la Commission Permanente que « pour des

1. C., 35, pp. 1363, 1511, 1514.

2. *Infra*, p. 238.

3. C., 49, p. 375.

4. S.D.N., Document C. 735, N. 940, 931 VI.

5. C., 76, p. 1323.

6. C.P.M., 15, 1929, p. 115.

motifs de politique générale concernant toutes les dépendances tropicales de la Puissance Mandataire, il a été décidé de ne pas appliquer à la colonie et au protectorat du Nigeria une convention relative au trafic de l'alcool. Le Cameroun sous mandat britannique étant administré comme s'il était partie intégrante du Nigeria, l'application de cette convention aux territoires sous mandat a été, en conséquence, considérée comme impossible¹. L'article 421 du Traité de Versailles prévoit, en effet, que les membres de la Société des Nations s'engagent à appliquer les conventions auxquelles ils auront adhérer à celles de leurs colonies ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes, mais sous les réserves suivantes :

« 1° que la convention ne soit pas rendue inapplicable par les conditions locales ;

« 2° que les modifications, qui seraient nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales, puissent être introduites dans celles-ci ».

L'attitude du Gouvernement britannique était donc parfaitement correcte. Au cours de la 16^e session de la Commission des Mandats le représentant du Bureau International du Travail, M. Weaver, avait fait observer que l'article 421 du Traité de Versailles permet des modifications aux conventions internationales à seule fin de les adapter aux conditions locales².

Il semble que dans bien des cas, les Puissances Mandataires aient mis quelque négligence à étendre aux territoires confiés à leur administration le bénéfice des conventions internationales générales auxquelles elles ont adhéré.

1. C.P.M., 19, 1930, p. 18.

2. C.P.M., 16, 1929, p. 92.

Section VI

La délimitation des frontières des territoires sous mandat

L'article 22 du Pacte ne renferme aucune disposition relative aux frontières des pays sous mandat. Les préambules du mandat pour la Syrie et le Liban, et de celui pour la Palestine disposent que les Grandes Puissances qui ont désigné les Mandataires fixeront les frontières de ces territoires.

L'établissement d'une frontière comporte deux séries d'opérations bien distinctes. Un accord intervient entre les gouvernements intéressés pour fixer sur la carte une ligne idéale représentant les limites de leurs possessions respectives. Cet accord, que constate un traité, contient d'ordinaire une description sommaire de la frontière et prévoit les mesures à prendre pour en effectuer le tracé sur le terrain. Une carte est, en général, annexée à ces sortes de traités. Une commission composée de spécialistes, sera chargée de procéder aux opérations d'abornement et d'établir sur le terrain une frontière matérielle. Dans bien des cas, en Afrique en particulier, il n'existe que de simples frontières géographiques tracées sur les cartes.

L'article 1^{er} du mandat français sur le Togo, dit que les territoires dont la France assurera l'administration sous le régime du mandat, comprennent la partie du Togo qui est située à l'Est de la ligne fixée dans la déclaration signée le 10 juillet 1919, dont une copie est ci-annexée. « Cette ligne, — poursuit ce texte —, pourra toutefois être légèrement modifiée par un accord intervenant entre le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement de la République française, sur les points où, soit dans l'intérêt des habitants, soit par suite de l'inexactitude de la carte Sprigade au 1.200.000 annexée à la déclaration, l'examen des lieux ferait reconnaître comme indésirable de s'en tenir exactement à la ligne indiquée ». Les articles correspondants des autres mandats B renferment des dispositions analogues.

La question des frontières des territoires sous mandat de la catégorie C ne s'est pas posée. Le Samoa occidental, Nauru, les Mariannes, les Carolines et les Marshall sont des îles, la Nouvelle-Guinée fait partie d'un petit continent encore à peine exploré ; le Sud-Ouest africain est confié à l'administration de l'Afrique du Sud dans ses limites de 1914. Cependant, un accord relatif à la frontière entre l'Angola et le Sud-Ouest africain a été signé en 1926 entre le Gouvernement du Portugal et le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine ¹.

L'article 4 du mandat syrien, stipule que le Mandataire garantira la Syrie et le Liban, contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie des territoires et contre l'établissement de tout contrôle d'une puissance étrangère. L'article 5 du mandat pour la Palestine reproduit cette disposition. Ainsi, les limites des pays sous mandat, fixées une fois pour toutes par les Grandes Puissances, ne pourraient être modifiées dans l'avenir.

Une convention franco-britannique, signée à Paris le 23 décembre 1920 a fixé les limites communes aux territoires du proche Orient sous mandat français et sous mandat britannique.

Le 7 mai 1923, est intervenu un nouvel arrangement qui a modifié le tracé primitif prévu par la Convention de 1920. Le 31 octobre 1931, un protocole franco-britannique a fixé le secteur de frontière Syrie-Djebel Druse, l'abornement a été effectué l'été suivant ². La même année, les services topographiques de l'armée du Levant et une Commission britannique ont délimité sur le terrain la frontière entre la Syrie et l'Irak. Un accord signé en 1932 a sanctionné ce tracé définitif. Les Puissances Mandataires eurent beaucoup de peine à obtenir de l'opinion publique et des Gouvernements irakien et syrien les concessions locales qu'exigeait, de part et d'autre, l'application au terrain des frontières géographiques déterminées par l'accord du 23 dé-

1. C.P.M., 6, 1925, p. 61 et 1926.

2. Rapport sur l'administration sous mandat de la Syrie et du Liban pour l'année 1932, p. 10 ; C.P.M., 23, 1933, p. 150.

cembre 1920¹. La Commission d'abornement a achevé ses travaux le 1^{er} août 1933².

L'article 3 du Traité de Lausanne renferme les dispositions suivantes : « De la mer Méditerranée à la frontière de Perse, la frontière de la Turquie est fixée comme suit :

« 1^o Avec la Syrie : la frontière définie dans l'article 8 de l'accord franco-turc du 20 octobre 1921.

« 2^o Avec l'Irak : la frontière entre la Turquie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de 9 mois.

« A défaut d'accords entre les deux Gouvernements, dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations ».

L'abornement de la frontière entre la Turquie et la Syrie a été achevé en 1931³. On sait quelles difficultés intervinrent lors de la fixation de la frontière entre la Turquie et l'Irak. Il ne s'agissait rien moins que de la possession du vilayet de Mossoul et de ses pétroles. Saisi de l'affaire, le Conseil de la Société des Nations demanda un avis consultatif à la Cour Permanente de Justice Internationale. La Cour a donné raison à la Grande-Bretagne et le Conseil a pris une décision définitive dans le même sens. Un accord signé à Ankbara le 7 juin 1926 a fixé le tracé définitif de la frontière⁴.

Il n'existe entre l'Irak et le Nedj (Arabie saoudienne) qu'une frontière géographique fixée en 1922-1923. Des zones démilitarisées ont été créées pour faciliter les déplacements des tribus bédouines⁵.

La frontière entre la Transjordanie et l'Arabie saoudienne n'a jamais été délimitée ; elle n'a jamais été officiellement

1. C.P.M., 20, 1931, p. 46.

2. Rapport à la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban. Année 1933, p. 14 « ... la frontière a été marquée entre le Djebel Teuf (sur la piste de Damas à Bagdad) et le Tigre, par 87 bornes dont 85 métalliques. Chaque borne a été repérée par des coordonnées géographiques. Il a été en outre établi pour chacune un repérage sur les points marquants du terrain environnant avec croquis perspectif à l'appui ».

3. C.P.M., 20, 1931, p. 46.

4. Le Fur, « L'Affaire de Mossoul », dans *R. G.D.I.P.*, 1926, pp. 60 et suiv. ; 209 et suiv.

5. Jacques Weulersse, « Problèmes d'Irak », dans *Annales de Géographie*, 15 janvier 1934, pp. 49 et suiv. ; C.P.M., 10, 1926, p. 65.

reconnue par le Roi Ibn Saoud, qui a néanmoins accepté la situation de fait. Cet état de chose explique la présence en Transjordanie d'un corps de troupe spécial : les *Trans-jordan Frontier Forces*. La petite localité d'Akabah, seul accès de la Transjordanie à la mer qui n'est aujourd'hui encore qu'un simple petit village de pêcheurs, est administrée par le Gouvernement transjordanien qui a sur place des fonctionnaires de la police et du fisc. Il n'y a pas à proprement parler de différend entre le Gouvernement de Sa Majesté et le Nedj sur le point de savoir si Akabah appartient sans conteste à la Transjordanie, mais cette question n'a jamais été expressément tranchée. M. Orts a fait remarquer en 1931 à la Commission des Mandats que toutes les cartes placent Akabah dans la Transjordanie.

Lors de la fixation de ces frontières sur le terrain, des modifications ont été apportées, pour des raisons diverses, au tracé primitif prévu par les Puissances. Une clause déjà citée du mandat syrien reproduite dans le mandat pour la Palestine et dans le traité anglo-irakien de 1922 oblige les Mandataires à garantir l'intégrité territoriale de ces pays. Les Puissances intéressées ont soumis, en conséquence, à l'approbation du Conseil de la Société des Nations ces modifications de frontière. Le 9 décembre 1931, le Conseil décidât de constituer une Commission d'étude chargée de procéder à la délimitation de la frontière entre la Syrie et l'Irak². Le Conseil invitait le 30 octobre 1932 la Commission Permanente des Mandats à lui faire connaître son avis sur le tracé de frontière proposé. Il recommandait aux parties intéressées la conclusion d'accords frontaliers et de transhumance³. Le 25 novembre, le Conseil prenait acte de l'avis formulé par la Commission des Mandats et adoptait définitivement la ligne suggérée par la Commission d'étude⁴. L'accord franco-britannique du 31 octobre 1931 relatif à la frontière de Syrie, Djebel Druse,

1. C.P.M., 20, 1931, p. 111 ; C.P.M., 25, 1934, p. 34.

2. C., 65, p. 2373.

3. C., 68, p. 1751.

4. C., 69, pp. 1955-1956 ; C.P.M., 22, 1932.

Transjordanie a été approuvé par le Conseil dans sa séance du 30 janvier 1932¹.

L'Empire britannique a consenti, en 1923, un redressement de la frontière entre le Tanganyka et le Ruanda-Urundi, au profit du mandat belge. L'accord a été soumis à l'approbation du Conseil de la Société des Nations et enregistré le 31 août 1923². Cette convention entraînait une modification de l'article 1^{er} du mandat pour le Ruanda-Urundi qui décrit la frontière du territoire confié à l'administration de la Belgique. Le Gouvernement belge s'est conformé à cette disposition des termes des mandats : « Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toute modification à apporter aux termes du présent mandat ». Un protocole fait à Bruxelles le 21 janvier 1924 a rendu opposable aux Etats-Unis la modification de frontière entre le Ruanda-Urundi et le Tanganyka. L'accord frontalier intervenu entre le Gouvernement britannique et le Gouvernement belge intéressait le territoire de Kissako détaché du royaume du Ruanda, lors du partage de l'ancien Est-Africain allemand. Dès 1922, Mgr. Clesse, père blanc français et le pasteur Arnett, président de la Société des Missions protestantes au Congo, avaient présenté à la Commission Permanente des Mandats des requêtes demandant la modification du tracé de cette frontière, qui était pour les indigènes la cause de véritables troubles sociaux, moraux et politiques³. Le Président de la Commission des Mandats avait saisi le Conseil de la Société des Nations et invité les Gouvernements intéressés à se concerter entre eux pour faire cesser un état de chose qui paraissait si peu se concilier avec la mission civilisatrice des Puissances Mandataires. C'est grâce aux efforts de la Commission Permanente des Mandats que le remembrement si désirable du royaume du Ruanda a pu être réalisé⁴.

Lorsqu'il s'agit, non de la modification, mais seulement

1. C., 66, p. 506.

2. C.P.M., 4, 1924, p. 7.

3. C.P.M., 2, 1922, p. 74.

4. C.P.M., 3, 1923, p. 138.

de l'interprétation sur le terrain d'une ligne frontière déjà fixée, l'approbation du Conseil de la Société des Nations n'est pas nécessaire¹. A la 22^e session de la Commission Permanente, en 1932, M. Orts contatait que «... le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement français ont fait connaître qu'ils approuvaient la ligne frontière définie dans le rapport définitif de la Commission mixte nommée pour délimiter la frontière entre les régions du Togo placées sous mandat britannique et les régions du Togo placées sous mandat français... L'abornement a été effectué. S'il en est bien ainsi, la Commission des Mandats n'a plus à s'occuper de la question »². En 1930, à propos de la délimitation des frontières entre le Cameroun sous mandat français et le Cameroun sous mandat britannique, le représentant accrédité français, M. Franceschi, signalait à la Commission que « les modifications qui ont été apportées n'ont rien d'important. Il ne s'agit que de certains avantages à donner à des tribus d'un côté ou de l'autre de la frontière. Il arrive par exemple, que telle tribu demeurant en territoire sous mandat français ait des propriétés du côté britannique. On ne pouvait laisser les choses en état, c'est ce que l'on avait fait pour le Togo »³.

De cette étude, il faut retenir que ce sont les Puissances qui sont compétentes pour fixer le tracé des frontières d'un pays sous mandat.

En ce qui concerne les mandats B et C, les limites des territoires soumis au nouveau régime se trouvaient décrites dans les termes des mandats élaborés par les Puissances et approuvées par le Conseil de la Société des Nations. Pour les mandats A, c'est seulement après que ces pays ont été attribués aux Mandataires que les Puissances ont, en vertu d'une disposition inscrite dans les termes de ces mandats, fixé le tracé des frontières des territoires qui étaient confiés à leur administration.

Un accord relatif à la frontière d'un pays sous mandat à la même nature juridique que les termes du mandat et

1. C., 49, p. 375.

2. C.P.M., 22, 1932, p. 170.

3. C.P.M., 19, 1930, p. 108.

logiquement il doit, comme ceux-ci, être approuvé par le Conseil.

La clause des mandats qui exige l'approbation du Conseil pour toute modification apportée aux termes d'un mandat, s'entend donc des accords relatifs aux frontières d'un territoire sous mandat.

Cette règle que l'on peut déduire des textes a été, d'ailleurs, confirmée par une pratique constante. Les nombreux exemples qui viennent d'être cités en sont la preuve.

S'il s'agit d'une simple rectification de frontière sur le terrain, n'entraînant pas une modification appréciable du tracé de cette frontière, le Mandataire peut y procéder seul, l'autorisation du Conseil, dans ce cas, n'est pas nécessaire.

Section VII

La défense des territoires sous mandat

Il incombe à la Puissance Mandataire d'assurer la défense des territoires confiés à sa tutelle. Toutefois, le caractère désintéressé du mandat ne serait pas respecté si le Mandataire usait de ses pouvoirs pour augmenter ses propres forces militaires.

L'attribution d'un mandat n'a pas pour but de favoriser les visées impérialistes d'une Puissance ; le mandat est une charge, c'est une mission confiée à un pays riche et développé dans l'intérêt des indigènes et dans celui du reste du monde. Néanmoins, on ne saurait exiger de la Puissance Mandataire qu'elle couvre intégralement les dépenses qu'impose la défense du territoire. En principe, les pays sous mandat doivent supporter cette charge ; en fait, à prendre l'exemple de la Syrie et du Liban, les forces militaires du Levant sont entretenues au frais du budget français, les gouvernements locaux ne versant que des parts contributives. C'est à la lumière de ces principes qu'il faut examiner le statut militaire des territoires sous mandat.

*
* *
*

L'article 22 du Pacte interdit aux Puissances titulaires de mandats B et C d'établir des fortifications ou des bases militaires et navales et de donner aux indigènes une instruction militaire si ce n'est pour la police et la défense du territoire.

Ce texte est fort clair. Les Mandataires ne peuvent, du point de vue militaire, utiliser les territoires qui leur sont confiés pour accroître leurs forces. Si des troupes sont recrutées dans ces régions, ce ne sera que pour la police et la défense du territoire. Malheureusement, les termes des divers mandats, bien que rédigés en conformité du Pacte, présentent, sur ce sujet, des divergences qui, très vite, ont posé des difficultés d'interprétation dont la solution n'a pas été aisée.

Les actes constitutifs des mandats français, renferment cette disposition additionnelle : « Toutefois, il est entendu que les troupes levées peuvent, en cas de guerre générale, être utilisées pour repousser une agression ou pour la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat. Les autres Puissances Mandataires ont soutenu que le bénéfice de cette clause devait leur être étendu, une discrimination ne s'expliquant pas.

En second lieu, les mandats C précisent que les contingents levés ne peuvent être utilisés que pour la défense locale du territoire, qualificatif, restrictif qui permet de supposer que les troupes recrutées dans les mandats B pourraient être utilisées, quoique ce fût encore pour la défense de ces régions, sur des théâtres d'opérations extérieures ou cantonnées dans une colonie voisine.

Enfin, alors que dans les mandats B, l'interdiction d'établir une base militaire ou navale, d'édifier des fortifications ne s'entend que pour des motifs autres que la défense du territoire, dans les mandats C, cette interdiction est absolue. Dans les îles du Pacifique et du Sud-Ouest africain, l'installation de bases navales, la construction de fortifications ne sauraient être tolérées sous aucun prétexte. Au Cameroun ou au Tanganyka, des bases navales pourraient être

organisées, des fortifications établies si la défense du territoire l'exigeait.

Le danger de laisser subsister de semblables incertitudes sur le sens à donner à des textes aussi importants attirait très vite l'attention de la Commission Permanente des Mandats.

Au cours de la 9^e session de la Commission, le Général Freire d'Andrade, proposait l'adoption des conclusions suivantes applicables aux deux catégories de mandats B et C.

« Le Mandataire ne peut établir dans le territoire sous mandat, aucune base navale ou militaire ni édifier aucune fortification.

« Le Mandataire ne peut instruire et organiser d'autres forces indigènes que celles qui seront nécessaires pour assurer la police et la défense locale du territoire.

« Il incombe à la Commission Permanente des Mandats d'examiner les conditions de l'instruction et de l'organisation militaire du Mandataire et de faire connaître au Conseil s'il les juge insuffisantes ou excessives.

« Le Mandataire a le droit d'employer les forces militaires indigènes ainsi organisées pour la défense lointaine du territoire sous mandat dans le cas des mandats B. Il n'a pas le même droit dans le cas des mandats C »¹.

Le texte proposé par le membre portugais en 1926 était l'aboutissement d'études minutieuses poursuivies par la Commission durant plusieurs sessions. Ce document n'est toutefois, qu'un projet, le Conseil ne l'a pas couvert de son autorité. Il est permis de le regretter ; on posséderait une interprétation sûre de clauses des termes des mandats dont le sens peut encore prêter à discussion.

Une seule question a été définitivement tranchée, celle du recrutement militaire, question que la pratique posait constamment et qui ne pouvait être laissée en suspens. Le 9 juin 1926, le Conseil de la Société des Nations a fait sienne l'opinion exprimée sur ce sujet par la Commission Permanente dès sa 3^e session².

1. C.P.M., 9, 1926, p. 193.

2. C., 40, pp. 867, 944-945.

« ... La Commission a estimé que l'esprit sinon la lettre du mandat serait violé si le Mandataire enrôlait les indigènes du territoire sous mandat — quel que soit le lieu où ceux-ci se présentent à l'enrôlement — en vue de servir dans tout corps militaire ou troupe de police qui ne serait pas cantonné à titre permanent sur le territoire et ne serait pas utilisé exclusivement dans les limites de ce territoire pour sa défense ou pour le maintien de l'ordre sous réserve des dispositions prévues à l'article 3 § 2 des mandats pour le Togo et le Cameroun français.

Une Puissance Mandataire ne saurait augmenter ses effectifs en faisant appel à la population du territoire sous mandat pour se procurer des soldats, des réservistes, ou des troupes de police pour ses propres forces »¹.

Il est donc bien établi que les troupes recrutées dans un pays sous mandat ne peuvent être utilisées à d'autres fins qu'à la défense *locale* du territoire ou à la police dans ces régions. Les troupes doivent être cantonnées à titre permanent sur le territoire. Mais il y a plus. La Grande-Bretagne, dans sa réponse aux questions posées par le Conseil, a décidé de ne pas maintenir son droit de recruter les indigènes d'un territoire sous mandat qui peuvent se présenter en dehors du territoire pour s'engager dans ses troupes. Toutefois, en prenant cet engagement, le Gouvernement britannique a expressément réservé les droits souverains de la Grande-Bretagne sur le territoire britannique ou les territoires placés sous la protection britannique². Ainsi les indigènes du Cameroun ne pourraient être incorporés dans un corps de troupes appartenant au Nigeria. La façon de voir du *Foreign Office* a été partagée par le Gouvernement français, mais ce gouvernement a bien spécifié qu'il n'entendait nullement renoncer à la faculté prévue à l'article 3 des mandats d'utiliser, en cas de guerre générale, les troupes levées au Togo ou au Cameroun « pour repousser une agression ou pour la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat »³. Les réponses des autres Puis-

1. C.P.M., 3, 1923, p. 311.

2. S.D.N., Document, C., 317, 1926, VI.

3. S.D.N., Document, C., 317, 1926, VI.

sances Mandataires sont calquées sur la réponse britannique. L'Union Sud-Africaine a fait remarquer qu'au cours de la Grande-Guerre, elle n'avait jamais songé à grossir ses effectifs en incorporant les indigènes de son propre territoire¹.

Comment est assurée la défense des territoires sous mandat, au moyen de quelles forces de police l'ordre est-il maintenu ? Les rapports des Puissances Mandataires fournissent des renseignements intéressants.

Il n'existe au Togo et au Cameroun sous mandat français que des milices locales absolument distinctes de l'armée coloniale française et entretenues aux frais des budgets de ces territoires². Un décret du 9 août 1927 a organisé au Togo une réserve de milice appelable³.

La défense de l'Afrique orientale anglaise est assurée par des troupes spéciales les *Kings African Rifles* qui sont à l'effectif de deux brigades. La brigade du Nord est recrutée et stationnée dans le Kénia et l'Ouganda, la brigade du Sud comprend trois bataillons, dont deux bataillons et demi sont stationnés dans le Tanganyka, un demi bataillon dans le Nyassaland. Sur les deux bataillons et demi du Tanganyka, un bataillon est recruté parmi les indigènes de ce territoire, le reste de la brigade est composé d'indigènes du Nyassaland. Le bataillon recruté dans le Tanganyka est stationné et employé uniquement dans ce territoire. L'effectif des troupes dans le territoire sous mandat est inférieur à 1.100 hommes⁴.

L'ordre est assuré dans le Ruanda-Urundi par un détachement des troupes congolaises de 636 hommes. Les indigènes ne sont astreints à aucune obligation militaire⁵.

Au Cameroun sous mandat britannique, il n'est pas recruté d'indigènes en vue d'accomplir du service militaire dans le territoire ou au dehors. Mais les finances du territoire sont grevées d'un budget de £ 1.200 qui représente la

1. S.D.N., Document, C., 317, 1926, VI.

2. C.P.M., 6, 1925, p. 15.

3. C.P.M., 13, 1928, p. 72.

4. C.P.M., 22, 1932, pp. 142 et 152.

5. C.P.M., 22, 1932, p. 247.

part contributive du Cameroun pour l'entretien du régiment du Nigeria des forces royales de l'Afrique occidentale¹. La défense du Togo sous mandat britannique est assurée par le régiment de la Côte de l'Or².

L'Afrique du Sud n'a pas maintenu de troupes dans le Sud-Ouest africain, le *Brugher Force Proclamation*, de 1927 a seulement organisé une préparation militaire à laquelle sont assujettis les résidents européens de sexe masculin nés ou naturalisés sujets britanniques. Le nombre des individus ainsi enregistrés est d'environ 6.000. Le territoire est divisé en cinq régions militaires placées chacune sous la direction d'un commandant, le commandement en chef étant dévolu à l'administrateur. Cette milice n'a jamais été appelée ; mais il existe dans le territoire d'excellentes forces de police³. Enfin, l'Union dispose de forces aériennes dont les bases sont à quelques heures de vol du territoire⁴.

En Nouvelle-Guinée, dans les îles du Pacifique placées sous mandat, il n'existe que des forces de police indigènes destinées au maintien de l'ordre.

Les mandats C interdisent de façon absolue la construction de fortifications ou l'installation de bases navales. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont jamais songé à utiliser les Samoa, l'île de Nauru ou la Nouvelle-Guinée dans un but militaire. Un article signé de M. William Martin paru dans le *Journal de Genève* du 11 février 1932, ayant répandu le bruit que le Gouvernement japonais avait construit dans une des îles sous mandat une base navale pour sous-marins, la Commission Permanente s'inquiéta. Son attention était, d'autre part, attirée par les dépenses d'apparence considérables faites par ce Gouvernement dans les ports des îles⁵. Le montant des travaux effectués s'était élevé à 307.000 yens en 1927, à 290.000 yens en 1928, à 180.000 en 1929, à 160.000 en 1930, à 155.000 en 1931,

1. C.P.M., 19, 1930, p. 27.

2. C.P.M., 14, 1928, p. 26.

3. C.P.M., 18, 1930, p. 147.

4. C.P.M., 27, 1935, p. 170.

5. C.P.M., 22, 1932, p. 114.

en 1932, 118.000 yens avaient encore été dépensés¹. Le Gouvernement japonais assura la Commission qu'aucune base navale n'avait été établie dans les îles des mers du Sud, et affirma que l'accroissement des dépenses de construction des ports dépendait uniquement de l'augmentation des dépenses d'aménagement du port de Saï-Pan pour des fins économiques. Le développement de l'industrie sucrière et d'autres industries dans l'île avait rendu nécessaires ces travaux dépourvus de tout caractère militaire². La Commission Permanente s'est bornée à transmettre au Conseil de la Société des Nations les déclarations du Gouvernement japonais et de son représentant accrédité. L'incident n'a pas eu d'autres suites³.

Une question fort délicate reste à résoudre : l'interdiction de construire des fortifications ou d'installer des bases navales s'impose-t-elle avec la même rigueur dans les territoires sous mandat B. En l'absence d'une interprétation officielle du Conseil de la Société des Nations, on doit continuer à donner son sens littéral à cette clause des mandats B : « Le Mandataire ne devra établir sur le territoire aucune base militaire ou navale ou édifier aucune fortification ... si ce n'est pour assurer la police locale ou la défense du territoire ». Dans la mesure où la sécurité du territoire l'exige une base navale peut donc être organisée dans un mandat B.

* * *

L'article 2 du mandat pour la Syrie et le Liban dispose que « le Mandataire pourra maintenir ses troupes dans lesdits territoires, en vue de leur défense. Il pourra jusqu'à la mise en vigueur du statut organique et du rétablissement de la sécurité publique, organiser les milices locales nécessaires à la défense de ces territoires et les employer à cette défense ainsi qu'au maintien de l'ordre. Ces forces locales

1. Rapport pour 1932, p. 143.

2. C.P.M., 22, 1932, p. 319, Annexe 7.

3. C.P.M., 22, 1932, p. 367.

ne seront recrutées que parmi les habitants desdits territoires.

« Les dites milices relèveront ensuite des pouvoirs locaux, sous réserve de l'autorité et du contrôle que le Mandataire devra conserver sur ces forces. Elles ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus à moins que le Mandataire ne l'autorise.

« Rien n'empêchera la Syrie et le Liban de participer aux frais d'entretien des forces du Mandataire stationnées sur le territoire.

« Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de la Syrie et du Liban pour le passage de ses troupes et de tous matériels, approvisionnements et combustibles ».

Ces prescriptions du mandat ont été scrupuleusement observées par la France qui, tenue d'assurer la défense du territoire et de faire régner l'ordre a toujours maintenu dans les garnisons de la Syrie et du Liban des troupes en nombre suffisant. Les effectifs de l'armée du Levant qui comprenaient 4 fortes divisions ont été ramenés progressivement à 2 puis à une division en même temps que les forces auxiliaires et supplétives indigènes étaient augmentées. Les troupes indigènes, armée syrienne, formations libanaises, destinées à être groupées plus tard dans une force nationale, sont constituées d'engagés volontaires à assez long terme recrutés sur place. La Puissance Mandataire a conservé toute l'autorité sur les troupes stationnées en Syrie, qui, y compris les troupes françaises, les troupes auxiliaires et la gendarmerie, comptent 24.000 hommes¹. Les dépenses militaires sont supportées par le budget français, toutefois l'entretien des forces indigènes est assuré par les contributions des gouvernements locaux. On ne peut pas demander à la Puissance Mandataire de dépenser indéfiniment des sommes considérables pour l'entretien des troupes dans un pays sous mandat². L'alinéa 3 de

1. C.P.M., 15, 1929, p. 182 ; C.P.M., 27, 1935, p. 83. Troupes spéciales recrutées dans le territoire 11.200 hommes ; troupes françaises 13.500 hommes (chiffres approximatifs).

2. C.P.M., 15, 1929, p. 193.

l'article 2 des termes du mandat prévoit explicitement que les Etats contribueront aux dépenses militaires.

L'effort des militaires français en Syrie et au Liban a été considérable, le Gouvernement de la République a toujours rempli son devoir sans défaillance. Aujourd'hui, si des troupes françaises sont cantonnées dans le territoire, ce n'est pas dans un intérêt d'ordre impérial stratégique français. La nouvelle organisation des troupes du Levant est surtout orientée de manière à préparer le transfert des troupes indigènes aux Gouvernements locaux selon les prévisions du mandat.

La présence en Syrie et au Liban d'un contingent français, qui, très réduit, atteint encore 13.400 hommes, rend nécessaire le stationnement, dans les eaux du Levant, d'unités navales. A cet effet, l'article 2 du mandat *in fine*, autorise la Puissance Mandataire à organiser les ports du territoire pour les besoins du corps d'occupation¹. Toutefois, la Puissance Mandataire ne saurait utiliser ces établissements dans le seul but d'accroître sa force militaire ; une déclaration de l'Assemblée de la Société des Nations du 18 décembre 1920 est très nette sur ce point. La défense maritime de Beyrouth a été organisée, des navires de guerre y font constamment relâche mais la place n'est pas classée comme base navale.

Afin de dissiper certains bruits, les représentants accrédités britanniques ont en 1932 et 1935, assuré la Commission Permanente qu'il était tout à fait inexact que le petit port d'Akabah ait été converti en base navale ou fût en voie de l'être. Il semble toutefois que l'aménagement de ce mouillage pour des navires de guerre, si les circonstances l'exigeaient, ne serait pas contraire aux prescriptions du mandat³.

Au cas où des opérations navales auraient lieu dans le bassin oriental de la Méditerranée, la France et l'Angleterre

1. « Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de la Syrie et du Liban pour le passage de ses troupes et de tous matériels, approvisionnements et combustibles ».

2. C.P.M., 22, 1932, p. 106 ; C.P.M., 27, 1935, p. 29.

doivent être en mesure de garantir la neutralité des territoires placés sous leur mandat.

Des batteries de côtes ne peuvent suffire, les ports syriens et palestiniens doivent donc être aménagés pour servir éventuellement de bases aux escadres des Puissances Mandataires.

La révolte de la flotte hellénique, en mars 1935, les répercussions du conflit italo-abyssin en Méditerranée montrent que le problème n'est pas seulement théorique. L'interdiction d'établir des fortifications ou des bases navales dans les mandats C ne peut être étendue aux mandats A.

En Palestine les troupes britanniques stationnées sur le territoire se composent de quelques centaines d'hommes, d'une escadrille d'aviation et d'une compagnie d'autos blindées Rols Royce. Ce ne sont que de simples forces de police. Réunie en mars 1930 en session extraordinaire, pour examiner les troubles survenus l'année précédente à Jérusalem, la Commission des Mandats a reproché à la Grande-Bretagne de n'avoir maintenu sur le territoire que des garnisons beaucoup trop réduites¹. L'expérience semble montrer que le contingent actuel est suffisant pour assurer le maintien de l'ordre.

Les frontières orientales de la Transjordanie sont protégées contre les incursions des pillards du désert par deux compagnies d'autos mitrailleuses, composant la *Transjordan Frontier Force*. Il faudrait des troupes beaucoup trop nombreuses pour rendre la frontière infranchissable. La population qui n'a pas été désarmée, et pour cause, se défend elle-même².

Les conseillers britanniques avaient organisé en Irak une armée permanente recrutée par engagement destinée à remplacer le corps d'occupation anglo-indien, lorsque le royaume est devenu complètement indépendant, l'effectif des troupes régulières et de la milice était d'environ 11.000 hommes, forces estimées suffisantes pour la protection des frontières du pays³.

1. C.P.M., 20, 1931, p. 40.

2. C.P.M., 17 Extr., 1930, p. 106.

3. C.P.M., 14, 1928, p. 184 ; C.P.M., 16, 1929, p. 39.

La Commission Permanente des Mandats a toujours fait respecter les dispositions de l'article 22 du Pacte et des termes des mandats concernant le statut militaire des territoires. Dans des résolutions très étudiées, soumises à l'approbation du Conseil, elle s'est efforcée de préciser le sens de texte quelque peu incertain et dont l'application était de ce fait difficile. Les Etats Mandataires ne doivent en aucun cas utiliser les pays confiés à leur tutelle pour accroître leur puissance militaire. Mais les situations locales qui varient selon les territoires justifient les différences de traitement indiqués dans les pages qui précèdent. L'interdiction de recruter des indigènes pour des théâtres d'opérations extérieures au territoire ou d'établir des bases navales sera plus rigoureuse ici que là. Si l'attention de la Commission a été attirée par les dépenses effectuées dans le port de Saï-Pan par le Gouvernement japonais, dans une autre direction le problème des effectifs a toujours été l'objet de ses soins. La Commission des Mandats tient essentiellement à ce que la défense des territoires soit assurée par des forces suffisantes et à ce que les troupes de police soient assez nombreuses pour que l'ordre puisse y être maintenu.

CHAPITRE II

LE CARACTÈRE DÉSINTÉRESSÉ DE LA GESTION MANDATAIRE. GARANTIES DONT BÉNÉFICIENT LES HABITANTS DES PAYS ET TERRITOIRES SOUS MANDAT

Section I

La nationalité des habitants des pays et territoires sous mandat

Quel est le statut des populations habitant les territoires sous mandat ? Cette question n'a pas été envisagée par le Pacte. L'article 22, encore qu'il parle de certaines communautés du Proche-Orient, de peuples de l'Afrique centrale, de territoires tels que le Sud-Ouest africain ou certaines îles du Pacifique, ne fournit aucune explication ; les termes des mandats des catégories B et C n'y font pas allusion. L'article 127 du Traité de Versailles dispose toutefois que : « les indigènes habitant les anciennes possessions allemandes d'outre-mer auront droit à la protection diplomatique du gouvernement qui exercera l'autorité sur ce territoire ». Mais le fait que ces populations bénéficient de la protection diplomatique de la Puissance Mandataire ne permet pas de préjuger leur nationalité. Le droit international fournit de nombreux exemples de personnes jouissant de la protection diplomatique d'un Etat dont ils

ne sont pas les nationaux. C'est ainsi que les nationaux tunisiens ou marocains bénéficient à l'étranger de la protection diplomatique du Gouvernement français. De même, l'article 104, 6^o du Traité de Versailles prévoit que le Gouvernement polonais assurera dans les pays étrangers la protection des nationaux de la Ville Libre de Dantzig. Conformément au § 27 du chapitre II de l'annexe, la protection à l'étranger des habitants du territoire du bassin de la Sarre a été confiée par la Commission de Gouvernement à la France.

On a pu, ainsi, définir la nationalité : le fait d'appartenir à un Etat ¹. Il est donc impossible d'imaginer une nationalité sans un Etat qui en constitue en quelque sorte le support. Dans les mandats A, anciennes provinces de l'Empire ottoman, le problème du statut national des habitants a été aisément résolu. Les populations fixées en Mésopotamie, dans les montagnes du Liban, dans la plaine de Syrie, sur les bords du Jourdain, issues de vieilles civilisations, constituaient des communautés assez homogènes qui, très vite, ont été suffisamment organisées pour que pût se concevoir une nationalité syrienne, irakienne, voire palestinienne.

L'article 30 du Traité de Lausanne stipule que « les ressortissants turcs établis sur les territoires qui, en vertu des dispositions du présent Traité, sont détachées de la Turquie, deviendront, de plein droit — et dans les conditions de la législation locale, — ressortissants de l'Etat auquel le territoire est transféré ». L'article 3 du mandat syrien cite expressément les ressortissants de la Syrie et du Liban ². Durant les premières années du mandat, la précarité de l'organisation politique, dans ces régions, rendait assez floues ³, les notions de nationalité syrienne et libanaise. Elles pouvaient passer pour des créations quelque peu artificielles. Mais toute incertitude a disparu

1. Les Allemands disent : « *Staatsangehörigkeit* ».

J.P. Niboyet, *Manuel de Droit International privé*, p. 63.

2. « Les ressortissants de la Syrie et du Liban se trouvant hors des limites de ces territoires relèveront de la protection diplomatique et consulaire du Mandataire ».

3. C.P.M., 8, Extr. 1926, p. 19.

depuis la création, par la Puissance Mandataire, d'une République libanaise et d'un Etat de Syrie. Ainsi, conformément aux articles 30 à 36 du Traité de Lausanne, sont devenus Libanais ou Syriens, les sujets ottomans qui ont leur résidence habituelle dans les Etats du Liban et de Syrie au 30 août 1924. Deux arrêtés du 19 janvier 1925, ont déterminé et réglementé la nationalité libanaise et syrienne¹. L'article 6 de la Constitution libanaise du 23 mai 1926 et l'article 5 de la Constitution de la Syrie promulguée le 14 mai 1930 font état de ces deux nationalités nouvelles².

La nationalité irakienne ressort de l'article 2 du Traité anglo-irakien du 10 octobre 1922 ainsi que de l'article 5 de la Constitution du royaume. Un décret du Roi Fayçal, pris le 23 novembre 1924, a déterminé qui était citoyen irakien et a fixé les conditions de l'acquisition et de la perte de cette nationalité³. Un arrêté du Ministère de l'Intérieur a permis à ce décret d'entrer en vigueur le 1^{er} octobre 1926⁴.

Aux termes de l'article 7, du mandat pour la Palestine, « L'administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne ». Le statut juridique des habitants de la Palestine n'a été défini que le 16 septembre 1925 par le *Palestinian Citizenship Order in Council*⁵, en l'absence de conditions de paix définitives avec la Turquie — le Traité de Lausanne n'entra en vigueur que le 6 août 1924 — il avait fallu différer la promulgation de la

1. Rapport de la Société des Nations de la situation de la Syrie et du Liban, année 1925, p. 44.

2. Delpech et Laferrière, *Les Constitutions Modernes*, t. V.

Article 6 de la Constitution libanaise du 23 mai 1926 : « La nationalité libanaise, la manière dont elle s'acquiert, se conserve et se perd seront déterminées par la loi ».

Article 5 de la Constitution de l'Etat de Syrie du 14 mai 1930 : « Les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité syrienne seront déterminées par la loi ».

3. C.P.M., 6, 1925, pp. 162 et 163.

4. C.P.M., 9, 1926, pp. 155 et suiv.

5. Moch, *Le mandat britannique en Palestine*, pp. 243 et suiv.

loi sur la nationalité. Toutefois, dès 1922, l'administration britannique avait délivré des certificats provisoires de nationalité. L'article 1^{er} de l'*Order in Council* stipule « que les sujets turcs ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la Palestine le 1^{er} août 1925 deviendront citoyens palestiniens ». La même ordonnance, dans son article 2, précise les conditions dans lesquelles jouera le droit d'option organisé par les articles 31 à 36 du Traité de Lausanne. « Que les nationaux turcs de plus de 18 ans d'âge, qui sont originaires de Palestine et qui, le 1^{er} août 1925 ont leur résidence habituelle à l'étranger, peuvent obtenir la nationalité palestinienne en optant de la manière prescrite par les règlements ... »

L'article 7 de la loi sur la nationalité de 1925 renferme les clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine l'acquisition de la nationalité palestinienne¹. Ce sont les paragraphes sionistes. Le § 1^{er} précise les conditions nécessaires pour obtenir un certificat de naturalisation. « Le Haut-Commissaire peut accorder un certificat de naturalisation palestinienne à toute personne qui lui en fait la demande et établit :

« 1^o Qu'elle a résidé en Palestine pendant une durée non moindre de deux ans sur les trois ans qui ont précédé immédiatement la demande.

« 2^o Qu'elle est de bonnes mœurs et qu'elle connaît suffisamment l'anglais, l'arabe ou l'hébreu.

« 3^o Qu'elle a l'intention, si sa demande est accueillie, de résider en Palestine ».

Le § 3 ajoute que la délivrance d'un certificat de nationalité est laissée à la discrétion absolue du Haut-Commissaire. Dans une thèse, consacrée au mandat britannique en Palestine², M. Moch a pu écrire : « En résumé, la loi de 1925 traite le Juif admis dans le pays comme tout autre étranger et les conditions de naturalisation s'appliquent indifféremment à tous ceux qui ne sont pas des anciens sujets turcs ». La remarque est exacte mais elle ne permet pas

1. Moch, *op. cit.*

2. Moch, *op. cit.*

de conclure que l'*Order in Council* de 1925 ne satisfait pas aux exigences de l'article 7 du mandat. A la 15^e session de la Commission Permanente, la question a été posée par M. van Rees : « L'administration a promulgué le *Palestinian Citizenship Order* de 1925, mais cette ordonnance contient-elle certaines dispositions spéciales facilitant l'acquisition par les Juifs de la nationalité palestinienne, ou bien ceux-ci sont-ils traités sur le même pied que tout autre non Palestinien » ? Le représentant accrédité, Sir John Chancellor, fit remarquer, « qu'en vertu du mandat, aucune distinction ne doit être faite en matière législative entre les habitants de la Palestine. La législation en vigueur favorise toutefois spécialement l'acquisition par les Juifs de la nationalité palestinienne, car les permis d'immigration sont presque exclusivement accordés à des représentants de la race juive »¹. En 1928, le Lieutenant-Colonel Sir Stewart Symes déclarait à la Commission que les Juifs se sont montrés moins désireux d'acquérir le certificat de nationalité palestinienne qu'on ne s'y attendait².

En Transjordanie, une loi spéciale qui reproduit les principes généraux du *Palestinian Citizenship Order in Council* a été promulguée en 1928. La connaissance de l'arabe est imposée pour l'acquisition de la nationalité transjordanienne. Le Gouvernement de Transjordanie est hostile à l'établissement de Juifs en Transjordanie. Il considère tous les Juifs, quelle que soit leur nationalité, comme des indésirables. En 1929, Sir John Chancellor a expliqué à la Commission Permanente des Mandats l'attitude du Gouvernement de la Transjordanie et décrit devant elle les sentiments dominants dans ce pays³.

* * *

Les termes des mandats des catégories B et C ont omis de prévoir le statut dont seraient dotés les habitants des

1. C.P.M., 15, 1929, p. 88.

2. C.P.M., 13, 1928, p. 52.

3. C.P.M., 15, 1929, p. 100.

territoires¹. Admettre que ces populations puissent être considérées par les Puissances Mandataires comme leurs propres sujets, était peu conforme aux principes énoncés à l'article 22 du Pacte. Les Puissances Mandataires pouvaient être tentées de le faire, mais c'eût été, de leur part, procéder à l'annexion déguisée de territoires confiés à leur administration. Il n'a pas été possible de qualifier de nationaux du territoire qu'ils habitent les indigènes des pays sous mandat d'Afrique et d'Océanie. Le concept de nationalité est lié à celui de d'Etat et aucune de ces régions ne possède l'unité morale suffisante qui permet d'imaginer un Etat même sous sa forme la moins évoluée. Ces contrées, où se rencontrent des types d'organisation sociale souvent très primitifs, en sont demeurées au stade tribal.

La création de citoyens togolais a pourtant été tentée. A ce sujet, le rapport du Gouvernement français sur l'administration sous mandat du territoire du Togo pour 1925, contient une très intéressante communication de M. Bonnetcarère. Une Commission composée de fonctionnaires, de magistrats et de notables indigènes avait été instituée à l'effet d'élaborer un projet de décret créant la qualité de « citoyen togolais » et fixant la caractéristique de celui-ci tant au point de vue politique qu'au point de vue juridique². En 1928, la question a été soulevée par M. van Rees devant la 13^e session de la Commission des Mandats. On a conclu « que la création d'une citoyenneté togolaise est une impossibilité, puisqu'il n'existe pas d'Etat togolais »³.

Dès sa première session, la Commission Permanente a étudié avec beaucoup d'attention la situation juridique délicate dans laquelle se trouvent les habitants des territoires sous mandat B et C. Le 10 octobre 1921, le Conseil de la Société des Nations prenait une résolution aux termes de laquelle, le Président de la Commission et deux de ses collègues étaient priés de se constituer en Sous-Commission pour prendre des informations complètes sur la question du

1. Van Rees, *op. cit.*, pp. 33 et suiv. — H. Solus, *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, pp. 56 et suiv.

2. Rapport sur l'administration du Togo sous mandat français pour 1925.

3. C.P.M., 13, 1928, p. 66.

statut national des habitants des territoires sous mandat B et C¹. Des membres de la Commission se rendirent en mission à Londres, à Paris et à Bruxelles. Le 12 mai 1922 intervint une nouvelle résolution du Conseil. La Commission devait lui soumettre les solutions jugées les plus opportunes². Au cours de sa deuxième session, celle-ci élaborait un projet de mémorandum.

« Il importe, dans l'intérêt du respect des principes énoncés à l'article 22 du Pacte et sous réserve de ce qui est dit ci-dessus à l'alinéa 3, que les habitants indigènes des territoires sous mandat B et C reçoivent un statut national nettement distinct de celui des nationaux de la Puissance Mandataire.

« 2° Une loi spéciale de la Puissance Mandataire devrait régler le statut de ces habitants, qui pourraient recevoir une dénomination telle que « administrés sous mandat » ou « protégés sous mandat » de la Puissance Mandataire.

« 3° Il est loisible aux Puissances Mandataires à qui sont confiés les territoires soumis aux mandats B et C, de régler conformément à leur législation propre l'organisation à titre individuel et purement volontaire, de leur nationalité par les habitants de ces territoires »³.

M. Uden, représentant de la Suède, rapporteur en la matière proposait au Conseil l'adoption intégrale de ce texte⁴. Mais le Gouvernement britannique formulant certains amendements à ce premier projet, la décision du Conseil fut ajournée.

Au cours de sa séance du 23 avril 1923, le Conseil arrêta une résolution contenant les principes suivants :

« 1° Le statut des habitants indigènes d'un territoire sous mandat est distinct de celui des nationaux de la Puissance Mandataire, et ne saurait être assimilé à ce statut par aucune mesure de portée générale ».

De la part du Conseil, c'était reconnaître implicitement

1. C., 14, p. 125.

2. C., 18, pp. 524, 589, 608.

3. C.P.M., 1922, 2, p. 87, Annexe 4 : « Mémorandum sur la question du statut national des habitants des territoires sous mandats B et C par M. le marquis Théodoli ».

4. C., 21, pp. 1176, 1843, 1244.

le statut international distinct des territoires sous mandat. Les populations de ces régions ne sauraient être assimilées aux indigènes d'une colonie. Si les habitants du Dahomey, ou du Gabon ont la qualité de sujets français, ceux du Togo ou du Cameroun possèdent un statut indépendant.

« 2° Les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la Puissance Mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient.

« 3° Il n'est pas contraire aux principes posés ci-dessus sous 1° et 2° que les habitants d'un territoire sous-mandat puissent, par un acte individuel de leur volonté obtenir, par naturalisation, la nationalité de la Puissance Mandataire conformément aux mesures qu'il serait loisible aux Puissances Mandataires d'édicter à ce sujet dans leur législation ».

A titre individuel, et comme une faveur, le Conseil permet que certains indigènes puissent acquérir par naturalisation, la nationalité de la Puissance Mandataire. La Société des Nations n'a pas voulu que la condition des indigènes fut moins bonne dans les territoires sous mandat que dans les colonies proprement dites.

« 4° Il est à désirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une Puissance Mandataire soient désignés en ce qui concerne chaque mandat par telle dénomination qui préciserait clairement leur statut sous le régime du mandat ».

A l'opposé de la proposition de la Commission Permanente des Mandats, la résolution du Conseil ne parle pas d'un statut national. Le Conseil n'a pas exigé non plus que le statut des indigènes habitant un territoire sous mandat fut législativement consacré par les Puissances Mandataires. On peut le regretter, la situation de ces indigènes serait, en Droit International, définie avec beaucoup plus de précision. Dans un rapport rédigé en 1929, M. van Rees constatait qu'à l'examiner de près, le texte élaboré par le Conseil renfermait beaucoup d'incertitudes. Le mémoire du Vice-Président relatait des faits qui constituaient une véritable menace pour l'institution du mandat elle-même. Le représentant de l'Australie, Sir Joseph Cook, paraissait

au cours de la 11^e session, éprouver quelque étonnement d'apprendre que les indigènes de la Nouvelle-Guinée ne pouvaient être considérés comme sujets de Sa Majesté britannique. « Si ces indigènes ne sont pas sujets britanniques, de qui sont-ils donc sujets ? »¹, demandait le représentant accrédité. Dans ses observations jointes au rapport de la Commission Permanente des Mandats sur les travaux de sa 10^e session, le Gouvernement néo-zélandais insinuait : « que le Samoan moyen n'est pas convaincu qu'il ne soit pas déjà sujet britannique et placé sous la souveraineté de Sa Majesté le Roi ». Ces faits ne répondaient nullement à ce qu'on pouvait attendre de la résolution du Conseil précité. Il apparaissait au contraire clairement que, dans bien des cas, la déclaration du Conseil d'avril 1923, était interprétée de façon telle que le régime du mandat pouvait s'en trouver compromis. Aussi, dans son 12^e rapport au Conseil, la Commission Permanente insérait-elle la suggestion suivante² : « la Commission serait heureuse de connaître la suite que les Puissances Mandataires ont donnée à la résolution du Conseil du 25 avril 1923, relative au statut national des habitants des territoires sous mandat B et C et notamment au quatrième alinéa de cette résolution ». Cette suggestion était transmise aux Puissances Mandataires intéressées par décision du Conseil en date du 5 mars 1928. Les réponses des Puissances Mandataires permettent dans une certaine mesure de dire avec quelques précisions le droit positif en cette matière.

Le Gouvernement belge faisait savoir que se conformant au vœu contenu dans le § 4 de la résolution du Conseil de 1923, il a donné aux habitants indigènes du territoire sur lequel il exerce son mandat la dénomination de ressortissants du Ruanda-Urundi dont il a été fait un premier usage à l'article 5 de la loi organique du Gouvernement du Ruanda-Urundi, en date du 21 août 1925³. Le Gouvernement japonais répondit que « les habitants indi-

1. C.M.P., 11, p. 43.

2. C.P.M., 15, 1929, pp. 277 et suiv. ; Annexe 14 : « Statut des habitants indigènes des territoires B et C », Mémoire de M. van Rees.

3. C.P.M., 14, 1928, pp. 15 et suiv.

gènes des territoires sous mandat japonais n'acquièrent pas, *ipso facto*, la nationalité de l'Empire en vertu du mandat. En vue de faire clairement ressortir la distinction entre le statut des indigènes et celui de sujets de l'Empire, les indigènes sont appelés « *habitants des îles* »¹. Le Gouvernement britannique adressait à la Société des Nations la réponse suivante : « il considère, en ce qui le concerne, que ce point de la dénomination des indigènes, n'a guère d'importance qu'au point de vue de l'émission de passeports et il fait savoir que les passeports des intéressés portent la mention : protégé britannique originaire du territoire sous mandat... du Cameroun britannique, du Togo britannique ou du Tanganyika »². Dans le Togo et le Cameroun français, les indigènes sont dénommés : « protégés sous mandat français », dans le Sud-Ouest africain, « habitants indigènes du Sud-Ouest africain, placés sous la protection de l'Union de l'Afrique du Sud, en sa qualité de Puissance Mandataire pour le Sud-Ouest africain », dans la Nouvelle-Guinée ou Nauru, « protégés britanniques originaires du territoire sous mandat de la Nouvelle-Guinée ou de Nauru », dans le Samoa occidental, « protégés britanniques originaires du Samoa »³.

La Commission Permanente des Mandats s'est toujours opposée à ce que les Puissances Mandataires pratiquent dans les territoires qui leur sont confiés une politique de naturalisation tendant à faire des indigènes leurs nationaux. Des mesures de cet ordre sont en effet inconciliables avec le § 1^{er} de la résolution du Conseil précitée. Le rapport sur l'administration sous mandat du Togo français pour l'année 1929 mentionnait une catégorie d'indigènes citoyens français. A la 15^e session de la Commission Permanente, M. Rappard demandant au représentant accrédité « s'il s'agit d'une catégorie d'habitants destinée à augmenter et si l'administration a l'intention de poursuivre une large politique de naturalisation » ? M. Franceschi répondit qu'il ne s'agit « que de cas individuels intéressant des Togolais

1. 2. C.P.M., 14, 1928, pp. 15 et suiv.

3. C.P.M., 15, 1929, pp. 277 et suiv.

assez évolués, parlant suffisamment bien le français et remplissant certaines conditions. Il n'a jamais été question de naturalisation collective ». M. Rappard en profitait pour souligner, une fois de plus, que « le système des mandats a pour but d'élever les habitants des territoires jusqu'à un certain niveau de civilisation. Si, à mesure que les indigènes atteignent ce niveau, ils deviennent citoyens français, ce régime ne pourrait avoir d'autre issue qu'une assimilation complète des indigènes à des citoyens français, ce qui n'est sans doute pas dans l'intention de la Puissance Mandataire »¹. Le § 3 de la résolution du Conseil autorise toutefois à titre individuel la naturalisation des indigènes des territoires sous mandat. Les réponses adressées par les Gouvernements intéressés à la Société des Nations à la suite de la résolution du Conseil du 5 mars 1928 permettent d'indiquer la pratique suivie par les Puissances Mandataires². Pour le Togo et le Cameroun britannique et le Tanganyka, le Gouvernement de Londres, a fait savoir que la législation propre à permettre aux habitants de ces territoires d'obtenir la naturalisation britannique a été discutée aux Conférences impériales de 1923 et de 1926. Les termes du projet de loi destiné à donner effet aux conclusions formulées font encore l'objet d'un examen de la part des divers gouvernements intéressés. L'année suivante, au cours de l'examen du rapport sur l'administration du Tanganyka, Lord Lugard demandait au représentant accrédité de bien vouloir fournir à la Commission des renseignements sur ce sujet. M. Jardine répondait qu'actuellement la résidence dans un territoire sous mandat ne peut servir pour la naturalisation³. En 1933, Lord Lugard faisait de nouveau observer à ce propos, qu'en réponse à une question posée le 26 avril 1933, à la Chambre des Communes, pour savoir si la résidence dans un territoire sous mandat n'est pas encore reconnue comme permettant de conférer la naturalisation, Sir Philip Cunliff Lister a dit ce qui suit :

« Les conditions auxquelles les étrangers peuvent obtenir

1. C.P.M., 15, 1929, p. 25.

2. C.P.M., 15, 1929, p. 277, *op. cit.*

3. C.P.M., 18, 1930, p. 23.

la naturalisation britannique sont énumérées dans la partie II du *British Nationality and Status of Aliens Act* de 1914, mais le fait de résider au Tanganyka ne pouvant pas, à l'heure actuelle, être considéré aux fins de cette loi comme assimilable au fait de résider dans l'un des Dominions de Sa Majesté britannique, il ne saurait aujourd'hui constituer un motif suffisant de naturalisation. Néanmoins, le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni envisage l'introduction d'une loi qui, si elle est adoptée, permettra aux résidents du Tanganyka d'être naturalisés sujets britanniques, mais il n'est pas encore possible de dire à quelle date cette législation pourra être introduite car il est nécessaire de consulter les Gouvernements des Dominions »¹. La Commission Permanente des Mandats n'a pas cru devoir insister pour que la résidence dans le territoire sous mandat soit assimilée à la résidence dans l'Empire britannique. La Commission ne peut encourager la naturalisation des indigènes d'un territoire sous mandat.

La réponse du Gouvernement français ne fournit aucun commentaire sur la question de la naturalisation. Toutefois, le rapport sur l'administration du Togo pour l'année 1928 contient à ce sujet les renseignements suivants² :

« La loi du 25 mars 1915 et les décrets des 25 mai 1912 et 14 janvier 1918 concernant l'admission des indigènes originaires de certaines colonies françaises à la qualité de citoyens français ayant été rendus applicables au territoire du Togo, placé sous mandat de la France, il est possible aux indigènes du Togo d'obtenir la nationalité française ».

Le rapport du Gouvernement belge sur l'administration sous mandat du Ruanda-Urundi pendant l'année 1927 indique à la page 132 « qu'en vertu de la loi organique du 31 août 1923, les indigènes du territoire bénéficient des mêmes droits et garanties que ceux reconnus aux Congolais par la Charte coloniale, loi du 18 octobre 1908. De l'avis de M. van Rees, il semble que les indigènes du Ruanda-

1. C.P.M., 23, 1933, pp. 54 et suiv.

2. C.P.M., 15, 1929, p. 277, *op. cit.*

Urundi peuvent obtenir, par voie de naturalisation ou bien la qualité de citoyen belge ou bien celle de sujet belge »¹.

Le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud a fait savoir à la Société des Nations qu'au Sud-Ouest africain « rien n'empêche les habitants indigènes de présenter une demande de naturalisation en vertu de la loi n° 18 de 1926 et, à cet égard, leur situation est exactement la même que celle des Européens de nationalité étrangère ».

Le Gouvernement du Commonwealth d'Australie a déclaré être disposé, dès que l'occasion se présentera, à amender la loi sur la nationalité en vue de donner effet en Nouvelle-Guinée et à Nauru à la résolution du Conseil du 24 avril 1923.

La réponse du Gouvernement de la Nouvelle Zélande fait connaître que les mesures prises relativement à la naturalisation des habitants indigènes du Samoa occidental sont clairement exposées dans la loi de 1923 sur la nationalité britannique et le statut des étrangers en Nouvelle-Zélande ». Il en ressort, selon M. van Rees, que les indigènes sont admis à recevoir des certificats de naturalisation »².

Les indigènes des îles sous mandat japonais « peuvent acquérir la nationalité de l'Empire par voie de naturalisation ou de mariage ».

La Commission Permanente prit bonne note des réponses reçues des Puissances Mandataires. M. van Rees pouvait conclure que les habitants des territoires sous mandats B et C ne sont pas, en ce qui concerne le privilège de naturalisation « placés dans une situation désavantageuse par rapport aux indigènes des colonies propres ». Dans la plupart des territoires, il est loisible aux indigènes d'acquérir une nationalité déterminée³. Ainsi la Commission estima qu'il ne lui appartenait pas d'insister pour que fussent modifiés les termes de la résolution du Conseil de la Société des Nations d'avril 1923⁴.

1. C.P.M., 15, 1929, p. 277, *op. cit.*

2. C.P.M., 15, 1929, p. 377, *op. cit.*

3. C.P.M., 15, 1929, p. 277, *op. cit.*

4. C.P.M., 15, 1929, p. 289.

Les habitants des territoires sous mandat ne sont pas sujets de la Puissance Mandataire. Ils possèdent un statut national distinct. Ils peuvent toutefois, mais seulement à titre personnel, obtenir par naturalisation la nationalité de la Puissance Mandataire.

* * *

L'existence dans le Sud-Ouest africain d'un important peuplement blanc, composé en grande majorité d'anciens colons allemands, a posé, dès la mise en vigueur du mandat un problème des plus difficiles. Au point de vue politique, la présence de ces pionniers fidèles à leur ancienne patrie, combattants d'hier, constituaient une perpétuelle menace pour l'avenir de l'influence que l'Union était appelée à exercer dans le territoire. Le Gouvernement sud-africain voyait de graves dangers d'agitation en perspective au cas où l'Allemagne rentrerait dans la Société des Nations. Les colons blancs du Sud-Ouest africain rendraient la tâche de la Puissance Mandataire impossible et réclameraient le retour du territoire à son ancien souverain. La question se posait également sur le terrain juridique. Il s'agissait de savoir si les Allemands du Sud-Ouest africain conserveraient leur nationalité. Celle-ci n'avait-elle pas été affectée par le mandat ¹. Le Marquis Théodoli reconnaissait que le problème politiquement et juridiquement si délicat était posé par les faits eux-mêmes ².

Soucieux d'associer dans la plus large mesure possible les anciens colons allemands à l'administration du territoire, le Gouvernement sud-africain désirait leur accorder la nationalité sud-africaine ou britannique. L'Union se montrait généreuse. L'article 122 du Traité de Versailles prévoit en effet que « le Gouvernement exerçant l'autorité sur ces territoires (les ex-colonies allemandes) pourra prendre telle mesure qu'il jugera nécessaire en ce qui concerne le rapatriement des nationaux allemands qui s'y trouvent

1. C.P.M., 2, 1922, p. 19.

2. C.P.M., 2, 1922, p. 88, *op. cit.*

et les conditions dans lesquelles les sujets allemands d'origine européenne serait ou non autorisés à y résider, y posséder, y faire le commerce ou y exercer une profession ». La Puissance Mandataire avait donc le droit en vertu du Traité de Versailles d'expulser du Sud-Ouest africain les colons allemands y résidant. Aussi, lorsqu'en 1923, la Société des Nations a fixé pour les habitants des territoires des catégories B et C un statut interdisant aux Mandataires d'assimiler ces peuples à leurs nationaux, le délégué de l'Afrique du Sud, Sir Edgard Walton, a tiré argument auprès du Conseil de l'article 122 du Traité pour que soit votée une déclaration spéciale autorisant le Gouvernement de l'Union à naturaliser en bloc la population blanche du Sud-Ouest. Une discussion assez passionnée s'est engagée mais, malgré l'abstention de deux de ses membres les plus éminents, le Conseil, cédant aux instances de l'Afrique du Sud, a adopté la résolution suivante :

« Le Conseil de la Société des Nations, vu le cas qui lui est soumis et le fait qu'il ne s'agit que des habitants du Sud-Ouest africain auxquels il est fait allusion à l'article 122 du Traité de Versailles, prend note de la déclaration faite par le représentant de l'Afrique du Sud et ne voit pas d'inconvénients aux mesures proposées ».

Le Conseil autorise ainsi le Gouvernement sud-africain à accorder la nationalité de l'Union aux Allemands dans le territoire sous mandat. En 1924, le Président de la Commission Permanente demandait au représentant accrédité quelles mesures ont été prises à cet effet et comment ces mesures ont été accueillies par les résidents allemands. M. Hofmeyer répondait que « les Allemands sont disposés à accepter la nationalité britannique, mais qu'ils ne tiennent pas à être consultés ». En vertu de la loi allemande, ils peuvent automatiquement redevenir Allemands, s'ils retournent en Allemagne. Il existe déjà un précédent pour cette forme de naturalisation, elle a déjà eu lieu en Afrique du Sud en 1795¹.

Le statut des habitants non indigènes du Sud-Ouest

1. C.P.M., 1924, 4, p. 125.

africain est aujourd'hui réglé par la loi sud-africaine, n° 40 de 1925 (*Union nationality and Flag Act*). Cette loi, pour autant qu'elle s'applique au territoire sous mandat, a étendu à la population blanche du Sud-Ouest, la nationalité de l'Union¹. De nouveaux immigrants s'installent cependant chaque année dans le Sud-Ouest africain, Allemands qui viennent chercher du travail dans les mines ou dans les fermes que possèdent leurs anciens compatriotes, colons, boers de l'Angola dont le Gouvernement du Cap facilite la venue afin de développer les ressources agricoles d'un pays qui, jusqu'à présent, s'est contenté d'exploiter les richesses minières de son sous-sol. Ainsi une nouvelle naturalisation automatique a-t-elle été prévue par l'Union sud-africaine, jouant pour tous les Européens domiciliés sur le territoire depuis le 31 décembre 1931². Le principe de l'égalité économique et le principe de la porte ouverte n'étant pas inscrits dans les mandats C, le Gouvernement sud-africain peut étendre au Sud-Ouest les mesures qu'il estime nécessaire d'appliquer aux étrangers sur son propre territoire.

Section II

Le domaine public

Les territoires sous mandat ne sont ni des Etats pleinement indépendants, ni des colonies ou des protectorats. Les Puissances Mandataires ne possèdent pas la souveraineté et sont tenues d'administrer ces régions en faisant preuve d'un désintéressement absolu. La situation juridique très particulière faite à ces pays a posé un problème fort important auquel l'article 22 du Pacte et les termes des mandats ne permettaient pas de répondre : qui allait devenir propriétaire des terres publiques, la Puissance Mandataire ou le territoire ?

1. C.P.M., 14, 1928, p. 209 et C.P.M., 16, 1929, p. 202.

2. C.P.M., 22, 1932, p. 22.

En Irak, en Syrie et au Liban, mandats de la catégorie A, la question a été aisément résolue. Ces communautés vite organisées en Etats jouissant d'une certaine autonomie, possédaient lors de la mise en vigueur du nouveau régime une personnalité politique assez forte et assez nettement accusée pour que les droits de l'ancien souverain sur le domaine public leur fussent immédiatement transférés. Dans ces régions, la Puissance Mandataire ne possède pas de pleins pouvoirs d'administration, elle doit se borner à aider et à conseiller les autorités locales. Le cas de la Palestine n'est pas aussi simple. La Grande-Bretagne n'ayant pas réussi à organiser un Gouvernement autonome, le Haut-Commissaire se trouve détenir tous les droits relatifs au domaine public du territoire. Toutefois, il n'est considéré que comme le *trustee* ou fidéicommissaire de la communauté palestinienne véritable propriétaire.

Les Puissances titulaires de mandats des catégories B et C sont-elles propriétaires du domaine public des territoires confiés à leur administration ou ne disposent-elles que de simples pouvoirs de gestion sur ces biens ? Avant d'avoir été résolu par le Conseil de la Société des Nations, cet important problème de droit a été très discuté. Les premiers rapports présentés à la Commission des Mandats par les Puissances Mandataires usaient des expressions suivantes : domaine de l'Etat français, terres de la Couronne *Crown lands*, et en 1922, le membre belge, M. Orts soutenait que l'emploi de ces termes n'avait rien d'abusif ¹. La France et la Grande-Bretagne avaient appliqué purement et simplement aux territoires sous mandat la législation en vigueur dans leurs propres colonies, il pouvait en résulter des confusions regrettables qui à la longue auraient faussé tout le système. Derrière ces formules qui déclaraient la métropole propriétaire d'une partie du territoire une pensée d'annexion ne se cachait-elle pas ? On pouvait le supposer. Aussi, dès la 3^e session de la Commission Permanente, M. van Rees proposait de remplacer dans les textes législatifs en question le mot « Etat » par le mot territoire.

1. C.P.M., 2, 1922, p. 28.

Pourquoi, ajoutait le Vice-Président, ne pas employer l'expression domaine du Togo français, domaine du Cameroun français ? Ces territoires ont, par un décret du 23 mars 1921, reçu l'autonomie financière et administrative, ils ont leur propre budget et peuvent conclure des dettes publiques, ils possèdent par conséquent la personnalité juridique et peuvent être sujets de droit ¹.

Pour éclairer sa religion, la Commission Permanente des Mandats s'adressa à la Section juridique du Secrétariat de la Société des Nations, lui demandant une interprétation précise des termes « domaine de l'Etat et *Crown lands* », employés dans certains rapports et dans les textes de loi qui réglementent le régime foncier des territoires sous mandat.

Le mémorandum de la section juridique signé par son Directeur, M. van Hamel, se réfère aux articles 120 et 276 du Traité de Versailles. « Il résulte de ces articles que ce n'est qu'en tant que Mandataires que les Puissances considérées ont bénéficié de la cession du territoire et du transfert des biens en cause. Ce n'est pas comme propriétaires que ces Puissances ont acquis ces biens, mais comme *tuteurs* (alinéa 2, de l'article 22 du Pacte) comme *trustees* ne disposant que de pouvoirs de gestion.

« Il n'y a notamment pas de fusion complète entre les territoires sur lesquels ces Etats exercent la souveraineté intégrale, et les territoires qui leur ont été confiés par le mandat.

« ... Le résultat pratique des principes formulés ci-dessus est le suivant : en premier lieu, les terres domaniales situées dans les territoires sous mandat ne peuvent faire partie intégrante du *patrimoine* de la Puissance Mandataire considérée dans son ensemble.

« En second lieu, les bénéfices et revenus tirés de ces biens ne peuvent être compris, sans faire l'objet d'aucune distinction, dans les recettes générales de la Puissance Mandataire.

« Ces principes permettent aussi de répondre à la ques-

1. C.P.M., 1923, 3, pp. 223 et suiv.

tion posée à la section juridique, à savoir s'il serait légitime pour une Puissance Mandataire d'employer les recettes tirées de la vente ou de l'exploitation de terres domaniales pour des fins autres que les intérêts des territoires sous mandat.

« La réponse est négative.

« ... Il n'est certainement pas conforme à ces principes de dire, sans plus, que les terres domaniales appartiennent en propriété à l'*Etat*. Les expressions *domaine de l'Etat* ou *propriété de l'Etat* prises isolément et détachées de l'ensemble du système juridique ne peuvent que difficilement être considérées comme conformes aux conceptions dont s'inspire le régime des mandats quant au statut juridique des terres domaniales »¹...

La question a été soigneusement étudiée. Dans son rapport sur les travaux de sa 4^e session, la Commission des Mandats a fait les suggestions suivantes : « Les Puissances Mandataires ne possèdent en vertu des articles 120 et 257 (alinéa 2) du Traité de Versailles sur aucune partie des territoires sous mandat, d'autre droit que celui découlant de la charge qui leur a été confiée d'administrer ces territoires.

« Si le texte d'une disposition législative sur le régime foncier pouvait autoriser des conclusions contraires à ce principe, il serait désirable que ce texte fut modifié de façon à supprimer toute équivoque »².

Les conclusions de la Commission Permanente qui ne laissent subsister aucun doute sur les caractères du domaine public dans les territoires sous mandat, ont été transmises aux Puissances. Celles-ci ont été invitées à exprimer leur avis avant que le Conseil ne prît une décision définitive.

La réponse du Gouvernement français est très nette et en tous points conforme à la manière de voir de Genève. « La législation foncière au Togo est en parfaite concordance avec les principes dégagés sur cette matière par la Commission des Mandats. Le domaine public et le domaine

1. C.P.M., 4, 1924, pp. 163 et suiv.

2. C.P.M., 4, 1924, Rapport du Conseil.

privé de l'Etat au Togo ne sont autre chose que le domaine public et le domaine privé du territoire, entité juridique nouvelle née de la guerre ». Le 7 janvier 1925, le Gouvernement britannique se ralliait à l'opinion exprimée dans la résolution adoptée par la Commission des Mandats¹. D'ailleurs, au Tanganyka, la *Land Ordinance* de 1923 avait à dessein évité l'expression *Crown lands* remplacée dans le texte par les mots *Public lands*. La communauté du Tanganyka est propriétaire des terres qui n'appartiennent ni à la Couronne, ni à l'Empire britannique. Le Gouverneur du territoire n'en a que la jouissance². La Belgique, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et le Japon répondaient favorablement aux questions posées par la Commission Permanente³. Aussi, le 9 juin 1926, prenant acte des opinions exprimées par les Puissances Mandataires, le Conseil de la Société des Nations adoptait sur le rapport du membre suédois, M. Sjöberg, les propositions de la Commission Permanente des Mandats⁴. Le problème est donc définitivement tranché.

En 1928, M. van Rees a félicité le Gouvernement britannique de ne pas avoir appliqué au Togo du nord le *Land and Natives Rights Ordinance* (1927) de la Côte de l'Or. « Il a considéré cet acte du Gouvernement comme la preuve de sa détermination de maintenir la politique foncière selon laquelle les indigènes du Togo sous mandat britannique ont été reconnus comme les propriétaires de toutes les terres, système particulier au Togo qui ne s'applique à aucun autre territoire sous mandat »⁵. Toutefois, dans les mandats de la catégorie C, l'expression *Crown lands*, continue à être employée, sauf en Nouvelle-Guinée où le mot « Administration, qui désigne le Gouvernement du Commonwealth agissant en qualité de Mandataire remplace dans les textes législatifs du territoire le mot « couronne »⁶.

C'est en qualité de tuteur que les Puissances Mandataires

1. S.D.N., Documents C., 317, 1926 VI et C., 16, 11, 1925.

2. C.P.M., 3, 1923, p. 144.

3. S.D.N., Document C., 317, 1926, VI.

4. C., 40, pp. 867, 945-946.

5. C.P.M., 14, 1928, p. 36.

6. C.P.M., 11, 1927, p. 53.

administrent les pays sous mandats, aussi leur gestion doit être désintéressée.

En ce qui concerne le domaine public, la Commission Permanente et le Conseil de la Société des Nations ont pu déduire de ces principes ces résultats pratiques ; les terres domaniales situées dans les territoires sous mandat ne peuvent faire partie intégrante du patrimoine de la Puissance Mandataire, les revenus tirés de ces biens ne peuvent être compris sans faire l'objet d'aucune distinction, dans les recettes générales de la Puissance Mandataire.

Section III

Le régime foncier

La Commission Permanente des Mandats se fait un devoir de veiller à ce que le régime foncier établi par les Puissances Mandataires dans les territoires confiés à leur tutelle respecte les principes de l'institution posés par le Pacte, et notamment le caractère désintéressé de la gestion mandataire. L'un des buts du mandats est d'assurer le bien-être des indigènes. La législation édictée par la Puissance Mandataire respecte donc les droits de la population du territoire et ne permet pas que de nouveaux venus, Européens, Indiens, Japonais, évincent les indigènes et accaparent les terres, réduisant ceux-ci à la misère.

Les termes des mandats B renferment à cet égard des dispositions qui méritent d'être citées : « La Puissance Mandataire devra, dans l'établissement des règles relatives à la teneur du sol et au transfert de la propriété foncière, prendre en considération les lois et les coutumes indigènes, respecter les droits et sauvegarder les intérêts des indigènes ».

Aucune propriété foncière indigène ne pourra faire l'objet d'un transfert accepté entre indigènes sans avoir reçu au préalable l'approbation de l'autorité publique. Aucun droit réel ne pourra être constitué sur un bien foncier indigène en faveur d'un non indigène si ce n'est

avec la même approbation ». C'est sur la base de ces recommandations que la Commission Permanente des Mandats exerce son contrôle veillant à ce que les transactions immobilières, entre indigènes et Européens, soient soumises à une autorisation préalable de l'administration. Il faut protéger contre leur propre faiblesse de pauvres gens qui, attirés par l'appât d'un gain factice, ou intimidés, vendraient, souvent, à vil prix, leurs propriétés¹.

Au Togo, sous mandat français, les terres qui sont la propriété collective des indigènes ne peuvent être vendues aux Européens sans une autorisation du Commissaire de la République prise en Conseil d'administration. Toutefois, les transactions portant sur les terres qui sont la propriété individuelle des indigènes ne requièrent aucune approbation². La législation foncière en vigueur au Cameroun édicte des mesures plus sévères encore, toutes les aliénations de terres, même si celles-ci sont la propriété individuelle des indigènes, sont soumises à l'approbation de l'administration,³ ⁴ Cette différence de régime s'explique par le fait que la population du Togo est plus évoluée que celle du Cameroun. Il existe à Lomé et dans les districts côtiers une classe de riches propriétaires indigènes roulant automobile qui sont de véritables hommes d'affaires et n'ont besoin d'être protégés ni contre les usuriers, ni contre les colons blancs, d'ailleurs très peu nombreux. Un décret du 24 août 1926 a institué au Togo un mode de constatation des droits fonciers indigènes ; au Cameroun, la législation ne permet pas encore aux indigènes de faire immatriculer leurs biens immobiliers.

Le Gouvernement britannique a organisé au Tanganyika de grandes réserves afin de protéger la population contre un accaparement progressif des terres par les colons blancs et les planteurs hindous. Les titres fonciers des indigènes ont été confirmés dans tout le pays par la *Land Ordinance*

1. H. Solus, *Traité de la condition des indigènes en Droit Privé*, pp. 403 et suiv.

2. Décret du 11 août 1920 et du 13 mars 1926.

3. Décret du 11 août 1920 et arrêté local du 15 septembre 1921.

4. H. Solus, *op. cit.*, p. 402. Rapport pour le Togo sous mandat français pour 1932, p. 96.

n° 7 de 1928¹. En Nouvelle-Guinée, l'administration a constitué des réserves qu'elle conserve en dépôt à l'usage des indigènes ; aux termes de la *Land Ordinance* de 1922 amendée en 1928, ceux-ci ne peuvent vendre aucune terre². Au Togo sous mandat britannique, le territoire dans toute son étendue est considéré comme la propriété des indigènes³.

Dans tous les territoires sous mandat, une législation très sévère limite strictement l'octroi par l'administration de concessions aux Européens. On ne veut pas que le domaine public de ces régions qui comprend en fait presque toutes les terres devienne la propriété des étrangers. Au Tanganyka il ne peut être accordé aux Européens de concessions de plus de 5.000 acres de terre pour les buts agricoles généraux et de 10.000 acres pour l'élevage. Des concessions plus étendues peuvent néanmoins être délivrées mais le consentement du Ministre des Colonies est requis⁴. L'administration française n'accorde pas de façon générale de concessions de plus de 1.000 hectares au Cameroun. Il existe cependant des exceptions, tel est le cas de la Société des tabacs du Cameroun qui a obtenu 7.000 hectares de terrains sur lesquels on cultive non seulement le tabac, mais le café et le cacao⁵.

Au Ruanda-Urundi, la surface cultivée et les pâturages suffisent à peine au besoin d'une population très dense, aussi le Gouvernement belge n'accorde aucune concession dans les contrées situées à une altitude favorable à l'établissement des indigènes. Dans la zone tropicale qui borde le lac Tanganyka, et le long de la rivière Ruzini jusqu'aux rives du lac Kivu, des terrains sont concédés mais toujours après des enquêtes très sérieuses⁶.

Au Samoa, les terres sont de trois sortes : terres de la

1. C.P.M., 13, 1928, p. 141.

2. C.P.M., 23, 1933, p. 31 ; C.P.M., 18, 1930, p. 76.

3. C.P.M., 22, 1932, p. 176.

4. C.P.M., 18, 1930, p. 41.

5. C.P.M., 19, 1930, p. 113.

6. C.P.M., 14, 1928, pp. 128 et suiv. La Société coloniale des produits tannants et agricoles a obtenu en 1927, une concession dans les environs de Shangugu sur la rive méridionale du lac Kivu. Le sol y est couvert de petites formations boisées composées de mimosas et de black-wattles, arbres fournissant des matières tannantes. Ces terres étaient sans intérêt pour les indigènes.

Couronne, libres de tout titre indigène et de toute propriété constituant ce qu'on pourrait appeler le domaine public, terres européennes possédées en pleine propriété par les colons, enfin terres indigènes détenues par les habitants en vertu de la coutume ou d'une concession de l'administration. Afin de protéger les intérêts des indigènes, le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande n'autorise pas ceux-ci à vendre ou à céder à bail leurs terres sans le consentement de la Couronne¹. Une législation analogue est appliquée dans les îles sous mandat japonais. Au Sud-Ouest africain, la Puissance Mandataire a créé, pour les indigènes, de vastes réserves où les blancs ne pénètrent pas.

* * *

Dans les pays sous mandat A, le problème du régime foncier n'est pas à beaucoup près aussi simple. Il ne suffit pas de protéger les indigènes contre l'accaparement des terres, le stade de civilisation où se trouvent ces populations fait que les questions agraires s'y posent avec la même complexité que dans certains pays d'Europe. C'est un devoir pour la Puissance Mandataire d'organiser un régime de la propriété qui permette le développement social et économique de la population. Quels résultats ont été obtenus à cet égard, par l'Angleterre en Irak, par la France en Syrie, et au Liban, c'est ce qu'il convient d'examiner.

En Irak, le statut des terres n'a pas été définitivement fixé, les faibles ressources du territoire, l'absence d'une administration forte et intègre, n'ont pas permis aux conseillers britanniques de faire œuvre utile. Le pays est devenu indépendant mais le problème agraire reste entier. Le code foncier ottoman de 1858 tel qu'il était appliqué en Irak avant la guerre est demeuré à peu près inchangé. Les terres *mulk* ou propriété privée pleine et entière et légalement reconnue sont pratiquement inexistantes sauf dans les villes et les jardins de leur banlieue. Tout le royaume est, en fait, propriété du souverain, terres *tapu* ou propriété de

1. C.P.M., 1924, 15, p. 52.

l'Etat dont la jouissance est concédée héréditairement à des particuliers, terres *miri* ou propriété complète de l'Etat, occupées sans titre par des particuliers. Le rapport du Gouvernement britannique sur la situation de l'Irak pour l'année 1928 indiquait que 75 % environ du territoire était enregistré au bureau du cadastre, comme domaines appartenant à l'Etat¹. Le Gouvernement de Bagdad, désireux de pratiquer une politique d'aliénation de ces terrains, des terres *tapu* furent donc distribuées, mais au hasard des faveurs, sans examen des droits préalables, sans bornage, ni sur le terrain qu'on ignorait, ni sur la carte qui n'existait pas. Il n'en résulta qu'une complication de plus². Dans le Nord, les Aghas, firent inscrire en leur nom propre les terres des villages groupés sous leur autorité évinçant et pressurant les paysans. L'incertitude du statut foncier paralyse tout progrès³, entravant à la fois le développement de l'agriculture et l'évolution sociale du pays.

Lorsque les autorités françaises s'installèrent en Syrie, après la guerre, la plus grande confusion régnait dans les services fonciers de ces provinces, le chaos avait succédé à l'ancienne administration ottomane. Dès 1921, les services fonciers du Haut-Commissariat étaient organisés⁴ et une double tâche leur était assignée : assurer, en premier lieu, le bon fonctionnement du système légué par le régime turc, créer ensuite un régime foncier nouveau remédiant aux défauts de l'ancien⁵.

Sous le régime turc, l'administration compétente, celle du *Defter Khané*, n'offrait que peu de garanties de sécurité et d'exactitude, l'enregistrement sur les livres fonciers, lorsqu'il avait lieu, était fait sans contrôle et d'après l'évaluation approximative des intéressés. L'immatriculation des immeubles ne fonctionnait régulièrement que sur la côte, dans les villes de Syrie et au Mont Liban où était appliqué un système coutumier tout aussi précaire. Sans

1. C.P.M., 16, 1929, p. 44.

2. J. Weulersse, « Problèmes d'Irak », *Annales de géographie*, 15 janvier 1934, p. 57.

3. J. Weulersse, *op. cit.*, p. 69.

4. Arrêté 961 bis du 18 juillet 1921.

5. C.P.M., 5, 1924, p. 109.

bouleverser le régime existant auquel les populations de ces provinces étaient habituées, les services du Haut-Commissariat procédèrent par étapes, commençant par réorganiser l'administration du *Defdar Khané*¹. Des procédures simplifiées permirent en attendant mieux d'appliquer la loi ottomane du 5 février 1913², qui prescrivait le recensement général et la délimitation des propriétés foncières de l'Empire. Les registres des mutations immobilières furent mis à jour, le domaine public délimité, on entreprit la confection d'un cadastre, œuvre de longue haleine, étant données les faibles ressources des nouveaux Etats, mais qui devait permettre de donner à la propriété une base solide³. Sous le contrôle des services fonciers du Haut-Commissariat, les services locaux de la propriété foncière, des domaines et du cadastre accomplirent une utile besogne. La réforme foncière pouvait être opérée, 4 arrêtés pris le 15 et 29 mai 1926 précisèrent les règles relatives au recensement et à la délimitation des biens immeubles et instituèrent un livre foncier à feuillets réels⁴. L'arrêté 3339 du 12 novembre 1930 a mis au point le nouveau système qui se rapproche du droit suisse, et des textes en vigueur en Afrique du Nord⁵. L'inscription au registre foncier est devenue le point de départ de l'existence des droits immobiliers. Les opérations cadastrales ont été activement poussées et sont en voie d'achèvement. La loi musulmane demeure toutefois à la base du régime foncier organisé par le Haut-Commissariat français en Syrie et au Liban. L'arrêté 3339 de 1930 distingue encore cinq catégories de terres : les terres *mulks* possédées en pleine propriété et que l'on trouve dans les villes et au Mont Liban, les terres *amiriées* sur lesquelles l'Etat possède le domaine éminent, le droit de jouissance étant abandonné à des particuliers, les terres *métroukes morefékes* possédées par des collectivités, les terres *metroukes mehmis* qui consti-

1. L. Cardon, *Le régime de la propriété foncière en Syrie et au Liban*, pp. 89 et suiv. ; 117 et suiv.

2. 1329, Hégire.

3. L. Cardon, *op. cit.*, p. 121.

4. Arrêtés 186, 187, 188, 189, 217.

5. L. Cardon, *op. cit.*, p. 146.

tuent le domaine de l'Etat, enfin les immeubles libres, les terres mortes¹. Le Haut-Commissariat a tendance à développer la propriété privée, l'arrêté 57 L.R. du 18 juin 1931 a étendu aux immeubles *amiriés* les règles applicables aux immeubles *mulks*, l'Etat n'est donc plus propriétaire de la presque totalité du sol syrien comme sous le régime ottoman. Les biens du domaine public dont l'arrêté 475 du 5 mai 1926 a déterminé la consistance, sont mis en circulation². On s'efforce de créer une petite propriété rurale. Les Etats et les Gouvernements consentent des locations avec promesse de vente dont les annuités s'échelonnent sur 15 années. A la fin de 1931, 6.000 familles avaient été ainsi établies en Syrie sur 180.000 hectares. La politique préconisée par le Haut-Commissariat a aussi pour but de sédentariser les nomades. C'est ainsi qu'en 1928, 2.000 hectares de terres ont été occupés, par des bédouins de la tribu Sboa³. Ces méthodes ont pu, dans une certaine mesure, être critiquées. Pour améliorer l'organisation sociale et économique de la Syrie et du Liban, il y aurait intérêt à utiliser le village communautaire syrien et à lui maintenir sa structure primitive. L'individualisation des terres par un remembrement complet ne paraît pas indispensable et pourrait même présenter de graves dangers⁴.

*
* *

Le cas très particulier de la Palestine doit faire l'objet d'une étude séparée. La Grande-Bretagne s'est engagée à établir, en Palestine, un foyer national pour le peuple juif. Le mandat contient, à cet effet, des prescriptions spéciales. L'article 6 est ainsi rédigé : « Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population, l'administration de la Palestine facilitera l'immigration juive dans des propor-

1. L. Cardon, *op. cit.*, p. 149.

2. L. Cardon, *op. cit.*, pp. 156 et 208.

3. L. Cardon, *op. cit.*, pp. 212 et 213.

4. André Latron, « En Syrie et au Liban, villages communautaires et structure sociale », *Annales d'histoire économique et sociale*, mai 1934, p. 232.

tions convenables et de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, elle encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays y compris les domaines de l'Etat et les terres inutilisées par les services publics ». Ce texte impose à la Puissance Mandataire deux sortes d'obligation ; elle est tenue, en premier lieu, de faciliter à l'agence juive l'acquisition des terres nécessaires aux nouveaux arrivants, mais elle doit également veiller à ce que les paysans arabes ne soient pas dépouillés par les spéculateurs ¹.

L'administration de la Palestine a conservé avec quelques modifications de détail l'ancien système foncier turc. La majeure partie du sol se compose de terres *mashaa*, propriétés indivises des villageois, divisées en un grand nombre de parcelles qu'occupent les laboureurs à tour de rôle. Les terres *mulks* possédées en pleine propriété et les terres *miri* propriétés domaniales louées à perpétuité sont les moins nombreuses. Il existe aussi des terres *mewat*, terres incultes et sans maître qui constituent à proprement parler le domaine de l'Etat.

L'agence juive étant autorisée à acheter des terres pour y installer les immigrants, le volume des mutations immobilières a considérablement augmenté en Palestine et l'administration a dû très vite procéder à la réorganisation des services fonciers et à la confection d'un cadastre. De nombreux terrains ont été mis à la disposition des Juifs. Mais le Haut-Commissariat britannique a toujours veillé à ce que les cultivateurs arabes ne soient pas dépouillés des champs qu'ils exploitent. C'est ainsi que la *Cultivators protection ordinance* de 1929 est venue protéger le cultivateur qui a occupé la terre pendant un certain temps. Ce texte prévoit que des indemnités lui seront versées par le propriétaire en cas de résiliation du bail et lorsque des améliorations auront été faites au fond. La *Protection of Cultivators Amendment Ordinance* de 1930, plus sévère encore prescrit qu'« aucun tribunal ne pourra rendre une ordonnance d'éviction si le propriétaire n'a pas préalable-

1. Moch, *Le mandat britannique en Palestine*.

ment démontré au juge que la terre était occupée valablement dans les conditions fixées par l'ordonnance et si le Haut-Commissaire n'a pas eu la preuve que des mesures équivalentes ont été prises en vue d'assurer à l'occupant des moyens d'existence »¹.

L'installation des immigrants juifs sur les terres achetées par le fonds national a soulevé parmi la population arabe de vives et nombreuses protestations qu'ont retenu les Commissions d'enquêtes envoyées par la Puissance Mandataire en Palestine. Le rapport Schaw concluait en 1930 « qu'aucune terre n'était disponible pour de nouveaux immigrants à moins de déplacer la population actuellement établie et le rapport Simpson signalait que de nombreux arabes avaient été privés de terres par suite de l'immigration juive »². Les constatations de ces Commissions officielles expliquent les mesures législatives prises par le Haut-Commissariat, mais les Arabes continuent à vendre leurs terres et à protester. Il semble que ces protestataires ne demandent qu'à être protégés contre leur propre faiblesse³.

L'administration palestinienne ne procède pas volontiers à l'aliénation des terres publiques, l'un des buts du *Land Settlement Ordinance*, de 1928 amendé en 1930, a été de préserver le domaine de l'Etat contre les empiètements des particuliers. En vertu de ce texte, les *Settlements Officers* ont pleins pouvoirs pour examiner les titres de propriété et effectuer le relevé des droits fonciers. Quelques concessions ont cependant été accordées aux Juifs, celles de Kabhara et de Césarée sont les plus étendues⁴.

L'article 6 du mandat sur la Palestine a été correctement appliqué par la Puissance Mandataire. On a pu cependant, à la Commission des Mandats, reprocher à l'administration britannique d'avoir fait pencher la balance plutôt du côté des Arabes que du côté des Juifs.

1. Moch, *op. cit.*

2. Moch, *op. cit.*

3. C.P.M., 25, 1934, p. 29.

4. Moch, *op. cit.*

5. C.P.M., 25, 1934, p. 35.

En Transjordanie, les étrangers ne peuvent, en vertu d'un ancien décret ottoman, encore en vigueur dans le territoire, acquérir de biens immobiliers sans une autorisation du Gouvernement. A la 25^e session de la Commission Permanente, le M^{ls} Théodoli ayant demandé au représentant accrédité si cette disposition avait pour objet d'empêcher les ressortissants de la Transjordanie de vendre leurs terres à des Juifs, ou à d'autres, celui-ci a répondu affirmativement.

Section IV

Protection des richesses naturelles

L'administration des territoires sous mandat doit être désintéressée. Aussi la Commission Permanente veille-t-elle à ce que les richesses naturelles de ces pays ne soient pas l'objet d'une exploitation dévastatrice ou abusive de la part des Puissances Mandataires. Les paragraphes des rapports annuels concernant le régime forestier, la protection du gibier, la législation minière retiennent, à chacune de ses sessions, l'attention de la Commission Permanente des mandats.

*
* *

Les forêts. — Il a été un temps où l'on s'imaginait volontiers que les forêts du Congo et de la Côte de Guinée comme les forêts du Nouveau Monde étaient inépuisables. Or, il n'en est rien, aujourd'hui les Etats-Unis manquent de bois, en Afrique centrale, les essences rares et les arbres intéressants disparaissent des zones que les moyens de communication actuels permettent d'exploiter. En 1934, dans la *Revue des Deux-Mondes*, M. du Vivier de Streel lançait un cri d'alarme réclamant des pouvoirs publics une politique forestière aux colonies ¹.

1. E. du Vivier de Streel, « Nos forêts coloniales », *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} mai 1934.

Bien avant que ne paraisse l'article de la *Revue des Deux-Mondes*, le problème forestier dans les territoires sous mandat avait été l'objet des préoccupations de la Commission Permanente. L'organisme de Genève avait demandé aux Puissances Mandataires de préserver les richesses forestières des pays confiés à leur administration.

L'article 113 du questionnaire de 1926 est intéressant à citer à cet égard : « Existe-t-il une législation forestière ?

« Quelles en sont les dispositions essentielles ?

« Prévoit-elle notamment des mesures en vue de la conservation du massif forestier et du reboisement des surfaces défrichées ou incultes » ?

Au Cameroun sous mandat français, l'administration s'efforce d'enrayer la disparition des forêts, des réserves forestières sont créées, les services compétents cherchent à détruire les mauvaises espèces envahissantes, des essences rares sont plantées¹.

Au Ruanda-Urundi, la Puissance Mandataire a entrepris le reboisement systématique du territoire, les communautés indigènes doivent rétablir un hectare de forêt par 300 contribuables. On plante surtout des eucalyptus. Sur le budget des dépenses extraordinaires, 2.000.000 de francs ont été consacrés en 1932 au reboisement du Ruanda².

Les feux de brousses si dangereux pour les bois sont interdits au Tanganyka³, il n'a pas été possible au Togo français et britannique de créer des réserves forestières. Là où l'on développe les cultures, il est difficile de beaucoup reboiser⁴.

En Syrie et au Liban, malgré les efforts du Haut-Commissariat, les forêts continuent à disparaître, dans un pays où la libre pâture des chèvres est considérée comme une nécessité et où ces animaux sont une des principales ressources de toute une partie de la population, la meilleure

1. Décret du 14 août 1932 modifiant le décret du 8 mars 1926 fixant le régime forestier au Cameroun. Rapport pour le Cameroun sous mandat français pour 1932, p. 239 ; C.P.M., 22, 1932, p. 211.

2. C.P.M., 24, 1933, p. 82. « Rapport présenté par le Gouvernement belge au sujet de l'administration du Ruanda-Urundi pour 1932 », p. 47.

3. C.P.M., 22, 1932, p. 148.

4. C.P.M., 11, 1927, p. 38 ; C.P.M., 24, 1933, p. 21.

législation demeurerait sans effet ¹. M. Merlin a pu, en 1930, féliciter le Gouvernement de la Palestine de la besogne importante qu'il a accomplie en matière de conservation des forêts ².

Quels que soient les résultats obtenus, il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Les recommandations de la Commission Permanente des Mandats n'ont fait que tracer la voie ³.

La chasse. — De même, la Commission Permanente exerce son contrôle sur les mesures prises par les Mandataires pour assurer la protection du gibier dans les territoires confiés à leur tutelle. Au Cameroun sous mandat français, des réserves de chasse ont été constituées depuis 1932 ⁴. Une législation analogue est en vigueur au Ruanda-Urundi où la chasse à l'éléphant et à l'hippopotame a été réglementée et où, dans les limites du parc national Albert, les animaux vivent en pleine sécurité ⁵.

Mais c'est surtout au Tanganyka que la question présente un réel intérêt car la chasse attire dans le territoire touristes et sportsmen. C'est une source de revenus que l'administration ne néglige pas. Il a été créé au Tanganyka deux systèmes de réserves. Les réserves complètes qui ont existé de tous temps et où le gibier est l'objet d'une protection totale, les réserves closes de création récente où des permis spéciaux sont délivrés aux sportsmen de bon aloi ⁶. La Commission Permanente des Mandats a suggéré à l'administration de construire à l'usage des touristes une route conduisant à la plaine de Seringeti qui est un quartier de chasse particulièrement giboyeux ⁷.

Ainsi, la Commission des Mandats veille attentivement

1. C.P.M., 18, 1930, p. 114 ; C.P.M., 24, 1933, p. 133.

2. C.P.M., 17 Extr. 1930, p. 105.

3. *Le Temps* 13 janvier 1935. En janvier 1935, la déforestation aux colonies et les moyens d'y mettre obstacle ont été à la Conférence impériale tenue à Paris, l'objet de conclusions de la Commission spéciale de l'Agriculture.

4. Arrêté du 19 novembre 1932. Rapport pour le Cameroun sous mandat français pour 1932, p. 240.

5. Rapport présenté par le Gouvernement belge au sujet de l'administration du Ruanda-Urundi pour 1932, p. 47.

6. C.P.M., 21, 1931, p. 31.

7. C.P.M., 22, 1932, p. 149.

à ce que les Puissances Mandataires prennent, en ce qui concerne la protection du gibier, des mesures appropriées. La création de réserves paraît être la méthode la plus efficace.

Les mines. — La Commission Permanente des Mandats tient également à être renseignée sur la législation minière appliquée dans les territoires dont elle a mission de contrôler l'administration. C'est à cet effet qu'ont été rédigés les articles 114 et 115 du questionnaire de 1926 : « Existe-t-il une législation minière ? Quelles en sont les dispositions essentielles ? A défaut de législation spéciale sur la matière, l'Etat s'attribue-t-il la propriété du sous-sol ?

« Quelles sont les richesses minérales a) reconnues ; b) concédées ; c) effectivement exploitées soit par l'Etat, soit par les particuliers ».

Le sous-sol de la Palestine et de la Syrie est extrêmement pauvre, le Cameroun et le Tanganyka sont à peine prospectés, aussi dans ces territoires, la question ne présente guère d'intérêt pratique. Les mines d'or et les champs diamantifères du Sud-Ouest africain sont soumis à la législation en vigueur en Afrique du Sud. Son application au territoire n'a soulevé de la part de la Commission des Mandats aucune objection. Soucieux du bien-être des indigènes, le Gouvernement australien perçoit en Nouvelle-Guinée, sur les permis de concession délivrés aux blancs et sur les exportations d'or, des taxes qui lui permettent, tout en équilibrant le budget du territoire, de développer les œuvres sociales. C'est également en fonction du caractère désintéressé de la gestion mandataire, qu'il faut apprécier le monopole du phosphate de l'île de Nauru établi par les trois Gouvernements qui exercent dans l'île les droits de Puissance Mandataire. Ces gouvernements exploitent les gisements de phosphates qui constituent la principale, sinon la seule richesse de l'île. Le produit de l'opération est réservé aux indigènes. Une partie du montant des taxes leur est remise directement au prorata de la superficie des terres phosphatées détenues par chacun, le reste est versé à un fonds de secours.

Section V

Répression de certains abus tels que l'esclavage, le trafic des armes et des munitions, le trafic de l'alcool et des stupéfiants

Le caractère désintéressé du mandat, le devoir pour les Puissances investies de cette mission, de diriger certains peuples en vue de leur bien-être et de leur développement oblige naturellement les Mandataires à réprimer avec une vigilance particulière certains abus tels que l'esclavage, le trafic des armes et des munitions, le trafic de l'alcool et des stupéfiants. Des mesures en faveur des indigènes sont prescrites par le Pacte et les termes des mandats. C'est une obligation pour la Commission des Mandats de veiller à la stricte application de ces dispositions.

L'esclavage. — L'article 22 du Pacte a prescrit aux Puissances Mandataires la prohibition d'abus tels que la traite des esclaves. Les mandats B disposent que la Puissance Mandataire devra pourvoir à l'émancipation éventuelle de tous les esclaves et dans un délai aussi court que les conditions sociales le permettront, faire disparaître tout esclavage domestique ou autre. Les mandats C sont beaucoup plus catégoriques : « Le mandataire veillera à ce que la traite des esclaves soit interdite ».

La Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 qui remplace l'Acte Général de Berlin et la Convention de Bruxelles, contient des dispositions analogues : « Les Puissances signataires s'efforceront en particulier, d'assurer la suppression complète de l'esclavage sous toute ses formes et de la traite des noirs sur terre et sur mer »¹.

Le 25 septembre 1925 a été signée, à Genève, une convention relative à l'esclavage. Les différences que l'on pourrait relever dans la rédaction des mandats B et C sont aujourd'hui

1. Convention de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919, art. 11.

d'hui sans intérêt ; les articles 1 à 4 de la Convention de Genève s'appliquent indistinctement à tous les mandats.

La traite est en Afrique un fait exceptionnel, dans beaucoup de régions elle a complètement disparue. Toutefois, lorsque les troupes franco-britanniques occupèrent le Cameroun, une recrudescence de l'esclavage, consécutive au relâchement du contrôle allemand, se manifesta dans le territoire¹. En 1922, 68 condamnations furent prononcées au Cameroun sous mandat français². Une étroite coopération des autorités françaises et britanniques et une répression énergique firent disparaître ces abus, mais dans les émirats musulmans du nord, l'esclavage domestique subsiste et le rapport pour 1932 signale encore des faits de traite dans le territoire. Il s'agit, il est vrai, de régions qui, dans une certaine mesure, échappent au contrôle de l'administration³. Au Togo, l'esclavage a disparu⁴, le rapport du Gouvernement belge pour 1923 signale qu'au Ruanda-Urundi, l'esclavage domestique a été supprimé⁵.

En Nouvelle-Guinée, au Samoa, dans les îles sous mandat japonais, la traite n'a jamais existé⁶. On rencontre cependant en Océanie, une coutume autorisant l'adoption de jeunes filles dans des conditions qui peuvent conduire à des abus⁷.

Les conventions relatives à une forme toute moderne de l'esclavage, la traite des femmes et des enfants ont été étendues aux territoires sous mandat⁸.

Le trafic des armes et des munitions. — Le trafic des armes et des munitions dans les territoires sous mandat est sévèrement réglementé par le Pacte. Les mandats B prescrivent aux Puissances d'exercer un « contrôle sévère ». Dans les mandats C, la Puissance Mandataire veillera « à

1. C.P.M., 7, 1925, p. 148.

2. C.P.M., 2, 1922, p. 25.

3. Rapport pour le Cameroun sous mandat français pour 1932, p. 133.

4. Rapport pour le Togo sous mandat français pour 1932, p. 71.

5. Rapport du Gouvernement belge sur l'administration du Ruanda-Urundi pour 1923, p. 32.

6. C.P.M., 5, 1924, p. 134 ; C.P.M., 2, 1922, p. 43 ; C.P.M., 3, 1923, p. 81.

7. C.P.M., 3, 1923, p. 81.

8. C., 27, pp. 344-345, 398.

ce que le trafic des armements et des munitions soit contrôlé en conformité avec les principes analogues à ceux de la convention relative au contrôle du trafic des armements signée le 10 septembre 1919 ou de toute autre convention qui amende cette dernière ».

Le 17 juin 1925, a été faite à Genève une convention relative au trafic des armes et munitions mais son application n'a pas été étendue aux mandats C qui continuent à être régis par le texte signé à Saint-Germain-en-Laye, en 1919.

Aucune infraction sérieuse à cette prohibition n'a été relevée par la Commission Permanente des Mandats au cours de ses travaux. En Transjordanie, les indigènes continuent à porter des armes, les autorités britanniques n'ont pas voulu désarmer une population paisible continuellement menacée par les incursions de bédouins venus du désert. Les membres de la Commission Permanente ont très bien compris les explications fournies à ce sujet par les représentants accrédités de la Puissance Mandataire ¹.

Le trafic des spiritueux. — Dans le Pacte et les termes des mandats se trouvent des dispositions destinées à protéger les territoires sous mandat contre l'alcoolisme qui cause de si grands ravages parmi les populations indigènes. Prohibé par le Pacte au même titre que le trafic des armes et l'esclavage, le trafic des spiritueux semblerait être interdit de façon absolue. Cette mesure s'appliquerait aux alcools de toutes natures et concernerait les Européens aussi bien que les indigènes.

Cette interprétation de l'article 22 du Pacte suggérée par plusieurs sociétés philanthropiques britanniques ² ne peut être acceptée. Les rédacteurs du Pacte n'ont pas eu l'intention d'interdire tout trafic de spiritueux, ils ont seulement voulu mettre fin aux abus auxquels donnent lieu

1. C.P.M., 17 Extr. 1930, p. 106.

2. C.P.M., 7, 1925, pp. 152 et suiv., Mémoire de M. van Rees, cite les mémoires du *Native races and the liquor traffic United Committee* d'août 1921, de septembre 1922, d'octobre 1924, ainsi que la lettre du *International Committee of the World prohibition federation* adressée au Secrétariat général de la Société des Nations en date du 29 juillet 1922.

l'importation aux colonies de certains alcools. A cet effet, les mandats C disposent que la fourniture de toute boisson alcoolique sera interdite aux indigènes¹. Les mandats B, se bornent à prescrire un contrôle sévère².

C'est dans les mandats C que la prohibition est la plus stricte; aucune boisson alcoolique, c'est-à-dire aucune boisson contenant plus de 3° d'alcool ne devra être fournie aux indigènes, cette mesure ne s'étendant pas bien entendu à la population blanche.

Dans les mandats B y compris le Sud-Ouest africain on applique la convention de Saint-Germain³ conclue bien antérieurement à la confirmation des mandats. Les dispositions de la Convention de Saint-Germain correspondent, en effet, assez bien à ce que peut être un contrôle sévère. Ce contrôle comporte l'interdiction de l'importation de la circulation, de la vente et de la détention des alcools de traite de toute nature et des autres boissons visées aux articles 2 et 3 de la Convention. Il s'agit d'abord d'alcools grossiers et bon marché utilisés comme articles de commerce et d'échange avec les indigènes. La fabrication des boissons distillées, visées par l'article 5 de la convention est également interdite. Par boissons distillées il faut entendre des produits de la distillation, titrant plus de 20° d'alcool. L'importation de spiritueux autres que les alcools de traite n'est limitée que par un tarif douanier minimum qu'a fixé la convention de Saint-Germain; on a constaté qu'en raison de leur prix élevé, ils ne constituaient pas un danger pour les indigènes. Dans ces mandats, l'interdiction du commerce et de la fabrication des boissons alcooliques déterminées par les articles 2 et 3 de la convention de Saint-Germain concerne aussi bien les blancs que les noirs. Enfin, l'article 4 de la convention stipule que les Puissan-

1. Article 5, § 5 des mandats pour le Ruanda-Urundi et le Tanganyka articles 4, § 5 des autres mandats B.

2. Article 3, § 3 des mandats C.

3. La Convention de Saint-Germain de 1919 a établi des mesures restrictives du commerce des spiritueux dans les territoires du continent africain qui étaient ou viendraient à être soumis à l'autorité des Puissances signataires. De cette disposition générale, ont été exceptés l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, la Lybie, l'Egypte et l'Union sud-africaine.

ces contractantes interdiront l'importation, la vente et la détention de spiritueux dans les régions où l'usage n'en est pas encore répandu. Toutefois, dans ces zones, des quantités limitées de spiritueux pourront être importées pour la consommation des non-indigènes. Dans son rapport au Conseil sur les travaux de sa 13^e session, la Commission Permanente des Mandats a exprimé le vœu que les Puissances Mandataires veuillent bien lui faire connaître les parties du territoire placées sous leur mandat auxquelles elles ont appliqué les dispositions de l'article 4 de la Convention de Saint-Germain¹. De l'examen des réponses de Mandataires, il ressort que, dans le Togo et le Cameroun, sous mandat britannique, et dans le Togo sous mandat français de véritables zones de prohibition ont été délimitées par l'administration.

Au Tanganyka, au Ruanda-Urundi, au Cameroun sous mandat français, et au Sud-Ouest africain, des distinctions de ce genre n'ont pas été faites, mais le territoire entier est soumis à un régime qui s'accorde avec l'article 4 de la convention de Saint-Germain. Dans toute l'étendue de ces territoires l'importation, la vente et la détention des spiritueux ne sont permises que pour l'usage des non indigènes².

La Commission Permanente des Mandats exerce son contrôle à l'aide des informations que lui adresse le bureau central international de Bruxelles placé sous l'autorité de la Société des Nations. En 1924, la Commission Permanente s'est mise en relation avec le bureau de Bruxelles qui dès l'année suivante a commencé à lui envoyer des renseignements. La Commission des Mandats possède actuellement pour les mandats B deux sources d'information : les tableaux du bureau de Bruxelles et les rapports des Puissances Mandataires. En ce qui concerne les mandats C la Commission ne dispose que des rapports des Puissances Mandataires³.

Malgré une législation devenue très sévère, dans les man-

1. C.P.M., 13, 1928, p. 189 ; C., 51, p. 1451.

2. C.P.M., 21, 1931, pp. 190 et suiv. Annexe 3, Trafic des spiritueux. Rapport du Comte de Penha Garcia.

3. C.P.M., 21, 1931, pp. 190 et suiv., *op. cit.*

ats africains, l'importation des spiritueux augmentait dans des proportions chaque année plus inquiétantes. L'accroissement des boissons alcooliques va de pair avec l'augmentation de la richesse des territoires. Depuis la crise économique, on constate un fléchissement général dans l'importation des spiritueux qui n'est pas toujours dû, il faut bien le dire, à de nouvelles mesures restrictives mais presque exclusivement à des causes économiques¹. Au cours de sa 24^e session, la Commission Permanente notait que les indigènes du Togo et du Cameroun s'adonnent de plus en plus à la distillation illicite².

Sur la demande de la Commission Permanente des Mandats, le Secrétariat de la Société des Nations a établi un recueil contenant des statistiques, un résumé des mesures législatives et des renseignements divers sur le trafic des spiritueux dans les mandats B et C³. Ce document permet d'apprécier le travail accompli par les Puissances Mandataires dans ce domaine et de se faire une idée exacte de l'efficacité des moyens employés dans les divers territoires pour enrayer le trafic des spiritueux.

Le trafic des stupéfiants. — La Commission Permanente des Mandats engage également les Puissances Mandataires à exercer le contrôle le plus strict possible sur le trafic des stupéfiants dans les territoires confiés à leur administration. Dès 1924, le Gouvernement de l'Irak a notifié à Genève son adhésion à la convention internationale de l'opium de 1912. La culture du pavot a été interdite dans le pays, les importations et les réexportations d'opium soumises au système des certificats nationaux ont fait l'objet d'un contrôle sévère⁴. A côté des conventions internationales générales rendues applicables à ces territoires, des accords particuliers conclus entre la Palestine, la Syrie et l'Egypte semblent fonctionner d'une manière satisfaisante⁵. En

1. C.P.M., 21, 1931, pp. 190 et suiv., *op. cit.*

2. C.P.M., 24, 1933, p. 134.

3. S.D.N., Documents, C., 608, p. 235, 1930, VI.

4. C.P.M., 12, 1927, p. 20.

5. C.P.M., 17 Extr. 1930, p. 116.

1934, M. de Caix avouait cependant que la répression de la contrebande du Haschich en Syrie et au Liban est très difficile. La prohibition de la culture de la plante rencontre de la résistance même chez certains notables. Il est impossible aux inspecteurs de découvrir quelques pieds de chanvre au milieu d'un champ de blé ou d'orge¹. Les rapports des Puissances Mandataires renferment chaque année des renseignements utiles sur cette importante question que la Commission des Mandats suit de près.

Section VI

Le régime du travail

L'article 22 du Pacte ne contient aucune disposition concernant la réglementation du travail dans les territoires sous mandat. Toutefois, dans les termes des mandats B et C, se trouvent les prescriptions suivantes : « La Puissance Mandataire devra ... interdire tout travail forcé obligatoire sauf pour les travaux et services publics essentiels et sous condition d'une équitable rémunération »².

« Le Mandataire veillera ... à ce que le travail obligatoire ne soit autorisé que dans le cas de travaux publics et dans les services publics et sous la condition qu'une rémunération équitable soit allouée »³.

Ces textes pris à la lettre prohibent de façon absolue le travail forcé et obligatoire, les Puissances Mandataires ne doivent pas oublier leur devoir essentiel qui est d'élever le niveau de civilisation de populations soumises à leur administration et de ne jamais subordonner le bien-être des indigènes à l'exploitation économique du territoire. L'administration pourra cependant obliger les indigènes à effectuer des travaux publics et à assurer le fonctionnement des services publics, mais le travail sera toujours équitablement rémunéré.

1. C.P.M., 25, 1924, p. 89.

2. Article 4, § 3 des mandats pour le Togo et le Cameroun sous mandats français et britanniques.

3. Article 6, § 3 des mandats pour le Ruanda-Urundi et le Tanganyika.

Les prescriptions des mandats B et C concernant le travail forcé étant excessives, et ne tenant aucun compte des exigences de la vie coloniale, ne pouvaient raisonnablement être appliquées. De tous temps, en Afrique, dans les îles du Pacifique, les chefs ont exigé des habitants du village certaines prestations définies par la coutume, travaux courants d'urbanité et de vicinalité, obligation de cultiver les terres du chef. Le travail obligatoire et réquisitionné, interdit par le mandat n'est en réalité qu'une forme d'impôt qui se retrouve dans toutes les sociétés primitives. Il était impossible de le supprimer sans semer partout l'anarchie. A un certain stade d'évolution économique, la corvée est un mal nécessaire¹. On pourrait faire observer que dans les pays civilisés de l'Europe occidentale, il existe encore des impôts en nature, dit de prestation, exigeant de certains citoyens une contribution de journée de travail d'ailleurs rachetable. Des travaux obligatoires sont imposés aux membres des associations syndicales de propriétaires, entretien d'un canal, dessèchement d'un marais, travaux de défense contre les inondations.

Dans bien des cas, c'est une obligation pour l'administration du territoire de protéger les indigènes contre leur imprévoyance et leur paresse et de prévenir les famines. Dans certains territoires, les pouvoirs locaux sont autorisés par voie légale à imposer aux indigènes la culture des produits nécessaires à leur subsistance et à celle du groupe. Souvent l'administration s'efforce de développer parmi ces populations, le goût du travail et à l'égard de ces grands enfants que sont les indigènes, des mesures de contrainte sont parfois nécessaires.

Il semble que les dispositions des termes des mandats soient excessives et ne correspondent pas bien à la pensée exacte de leurs auteurs, il est des formes de travail obligatoire qui sont excusables et qui, dans plusieurs territoires, répondent à des usages séculaires et à des nécessités économiques ou administratives.

Dans un mémorandum présenté à la 7^e session de la

1. C.P.M., 7, 1925, p. 66 ; C.P.M., 6, 1925, p. 16.

Commission Permanente, M. van Rees suggérait de remplacer les textes des mandats B et C par la formule suivante : « La Puissance Mandataire devra interdire tout travail forcé ou obligatoire au bénéfice des particuliers ou d'entreprises privées et veillera à ce que le travail imposé pour les travaux et services publics essentiels soit rémunérée équitablement »¹.

Il ne pouvait s'agir, en effet, d'interdire les corvées d'hygiène indispensables dans les villages, ni de prohiber les cultures obligatoires imposées par les Puissances Mandataires pour prévenir les disettes ou assurer la nourriture des porteurs le long des chemins dans la zone de l'Afrique équatoriale où les bêtes de somme ne peuvent pas vivre. Dans certains cas d'urgence, incendies, inondations, invasions de sauterelles, et d'insectes particulièrement nuisibles pour l'agriculture, les réquisitions de travail doivent être permises².

A la 10^e session de la Commission Permanente des Mandats le représentant de l'organisation internationale du travail, M. Grimshaw faisait d'ailleurs remarquer que les termes des mandats visaient essentiellement les contrats de travail et les rapports entre employeurs et employés et que les efforts de culture demandés aux indigènes dans leur propre intérêt ou les mesures hygiéniques analogues aux règlements de voirie en vigueur dans les pays civilisés ne pouvaient y être assimilés³.

Cette importante question n'a été l'objet d'aucune décision du Conseil de la Société des Nations. Les textes des mandats, étant de l'aveu même de tous inapplicables, la Commission Permanente se borne à constater les faits

1. C.P.M., 7, 1925, pp. 154 et 155.

2. C.P.M., 7, 1927, p. 23. Travaux imposés aux indigènes du Samoa. Ces travaux comprennent l'entretien des routes, l'extermination du scarabée-rhinocéros, au moyen de l'enlèvement des larves et des œufs, la campagne contre les roussotes, etc.. Au sujet de la suppression du scarabée-rhinocéros, la recherche hebdomadaire de cet insecte, de ses larves et de ses œufs, pour mettre fin aux ravages qu'il cause, constitue une obligation imposée à chaque indigène adulte ou étranger possédant des cocotiers. La législation à cet égard, est analogue à celle qui a été adoptée en Nouvelle-Zélande et qui dispose que tout propriétaire du sol doit, sous de sévères pénalités, se débarrasser des mauvaises herbes et des lapins.

3. C.P.M., 1926, pp. 118 et 119.

et à user de son influence pour qu'une législation toujours plus favorable aux travailleurs soit appliquée dans les territoires dont elle a la charge de contrôler l'administration.

La Commission des Mandats s'efforce particulièrement de vérifier si le recrutement des travailleurs par les entreprises privées est exempt de contrainte et si les réquisitions d'hommes auxquelles procèdent les administrations pour l'exécution des grands travaux, construction de routes, de voies ferrées n'entraînent pas les indigènes loin de leur milieu social contribuant à créer une classe de déracinés et de prolétaires. Au Cameroun, l'administration française s'efforce, dans la mesure du possible, de recruter les indigènes sur place, mais cela n'est pas toujours facile lorsqu'il s'agit de la construction d'un chemin de fer par exemple.

Le Gouvernement de l'Afrique du Sud a toujours fourni des rapports très détaillés sur les conditions dans lesquelles sont traités les indigènes embauchés dans les mines du Sud-Ouest africain ? Toutefois, en 1928, M. Grimshaw pouvait attirer l'attention des membres de la Commission sur le fait que, dans le territoire, la proclamation n° 10 de 1927 modifiant la *Masters and Servant Proclamation* de 1920, avait rendu la législation du travail beaucoup plus sévère, le taux des amendes pour les infractions commises par les indigènes ayant été, en général, doublé¹ et la peine du fouet rétablie.

En Nouvelle-Guinée, l'indigène est incapable d'exécuter de très durs travaux, on s'efforce de l'occuper à des tâches proportionnées à ses capacités, culture pour ses besoins et ceux de sa famille, et on l'encourage à se livrer aux petits métiers, la législation le préserve de la concurrence d'ouvriers d'autres races².

Une loi de 1924 a interdit l'admission des indigènes de la Nouvelle-Guinée à Nauru. Le travail dans les gisements de phosphates, beaucoup trop pénible pour les Océaniens est effectué par une main-d'œuvre jaune³. A Nauru comme au Samoa, où la vie est extrêmement facile, les indigènes ne travaillent guère.

1. C.P.M., 14, 1928, p. 104.

2. C.P.M., 5, 1925, p. 137.

3. C.P.M., 5, 1924, p. 135.

La Commission des Mandats examine chaque année la très abondante documentation qui lui est fournie par les Puissances Mandataires, le questionnaire adopté en 1926 ne contient pas moins de 14 articles sur les conditions et le régime du travail dans les territoires B et C.

Au procès-verbal de la 12^e session de la Commission des Mandats se trouve annexé un intéressant exposé de M. Grimshaw, retraçant l'œuvre de l'organisation internationale du travail dans les colonies et régions analogues ¹. L'indigène, le plus souvent désarmé en face de l'employeur, est actuellement protégé contre la fraude et la contrainte par la surveillance attentive des contrats de travail et du recrutement du travailleur, surveillance, il faut bien le dire, exercée par les administrations mandataires sous l'impulsion de Genève.

* * *

Une législation du travail de type de celles en vigueur dans les pays industrialisés d'Europe et du nouveau monde n'a pu être appliquée en Syrie et au Liban. La question ne s'est d'ailleurs pas encore posée d'une façon pratique. Comme M. de Caix l'a fait à plusieurs reprises remarquer aux membres de la Commission des Mandats, l'industrie, au sens moderne du mot, est à peu près inexistante en Syrie, le pays n'a ni charbon, ni matières premières, ce serait une erreur de vouloir promulguer dans des régions dont l'économie est encore très rudimentaire, un Code moderne du travail. « Il ne faut pas sous prétexte de démocratie, organiser la caricature de la démocratie » ².

En Palestine, les lois qui définissent les rapports entre patrons et ouvriers et règlent les conditions du travail établissent une discrimination entre la main-d'œuvre juive et la main-d'œuvre arabe. C'est ainsi que les travaux pour la construction des routes sont attribués à des Juifs à un tarif plus élevé que le tarif payé aux Arabes pour le même travail. On a pu critiquer, à Genève,

1. C.P.M., 12, 1927, p. 186.

2. C.P.M., 5, 1924, p. 110 ; C.P.M., 18, 1930, p. 117.

une politique qui, loin de rapprocher deux fractions de la population, hostiles l'une à l'autre, ne pouvait que provoquer le mécontentement parmi les Arabes. En réalité le problème est très difficile du fait que le niveau d'existence est plus élevé chez les Juifs que chez les Arabes. En ce qui concerne les salaires, on peut faire remarquer que la main-d'œuvre juive est, en général, beaucoup plus qualifiée mais, s'il n'était pas protégé, le travailleur juif ne pourrait lutter contre son concurrent beaucoup plus sobre. L'administration s'efforce de maintenir la balance égale et de permettre à chacun de vivre¹. On touche là une des nombreuses difficultés auxquelles se heurte la Puissance Mandataire en Palestine. Le mandat prescrit, en effet, qu'il n'y a aucune inégalité de traitement entre les habitants du fait des différences de race, de religion ou de langue et il est difficile de dire qu'il soit à la lettre observé.

Section VII

La liberté de conscience et des cultes

Le Pacte prescrit que dans les territoires sous mandats B et C, les Puissances « garantiront la liberté de conscience sans autre limitation que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs ». A cet effet, les termes des mandats B disposent que « la Puissance Mandataire assurera, dans l'étendue du territoire, la pleine liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes, qui ne sont contraires, ni à l'ordre public, ni aux bonnes mœurs, elle donnera à tous les missionnaires ressortissant de tout Etat membre de la Société des Nations la facilité de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire, d'y acquérir et posséder des propriétés, d'y élever des bâtiments dans un but religieux et d'y ouvrir des écoles, étant entendu toutefois que le Mandataire aura le droit d'exercer tel contrôle qui pourra être nécessaire pour le maintien

1. C.P.M., 22, 1932, p. 97.

de l'ordre public et d'une bonne administration et de prendre à cet effet, toutes mesures utiles »¹.

Les mandats C renferment tous cette clause : « Sous réserve des dispositions de la législation locale concernant le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, le Mandataire assurera dans toute l'étendue du territoire la liberté de conscience et le libre exercice des cultes, et donnera à tous les missionnaires sujets ou citoyens de tout membre de la Société des Nations, la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire, dans le but d'exercer leur ministère »².

Ce texte imposait aux Mandataires deux obligations : assurer dans les territoires confiés à leur administration, la liberté de conscience et ne mettre aucun obstacle au libre exercice des cultes ; autoriser les missionnaires ressortissant de tout Etat membre de la Société des Nations à exercer leur ministère. La Commission Permanente a, à maintes reprises, constaté les efforts des Mandataires pour assurer le respect de la liberté de conscience, notamment dans les écoles où le problème se pose de la façon la plus pratique. Une pareille tâche n'est pas aisée. A ce sujet, le rapport du département de l'enseigneemnt du Tanganyka pour 1930 expose « combien il est difficile d'établir un code moral général offrant une norme qui respecte les convictions de croyants aussi différentes que les païens, les musulmans et les chrétiens »³. Des infractions sérieuses à cette clause des mandats B et C n'ont jamais été contestées par la Commission des Mandats.

Les missions sont, en général, traitées par les Puissances Mandataires, sur un pied de parfaite égalité. Dans certaines régions, missions catholiques et protestantes se font une concurrence qui peut avoir des répercussions fâcheuses sur l'esprit des indigènes et même aller jusqu'à troubler l'ordre public, aussi, en 1923, le Gouvernement britannique avait demandé à la Commission s'il ne lui

1. Article 8 des mandats pour le Ruanda-Urundi et le Tanganyka, article 7 des autres mandats B.

2. Article 5 des mandats C.

3. C.P.M., 1932, 22, p. 156.

semblait pas préférable que des zones d'influence limitées fussent assignées à chacune d'elles. La Commission n'a reconnu la légitimité d'une pareille réglementation qu'au cas où l'ordre public serait réellement menacé¹. Une Puissance Mandataire peut toujours, pour des raisons tirées de l'ordre public, interdire à une mission de s'installer dans les régions qu'elle administre. L'admission de missions germaniques dans les territoires sous mandat a posé à plusieurs reprises des difficultés qui le plus souvent ont été résolues dans un esprit de très grande tolérance. En 1928, au cours de l'examen du rapport sur l'administration du Sud-Ouest africain, Lord Lugard citait cet extrait d'un journal publié dans l'Union² : « Avant la guerre, il y avait des missionnaires allemands travaillant dans une des tribus et leurs efforts avaient obtenu de bons résultats. Les missionnaires furent, toutefois, expulsés du champ de leur activité et il ne leur a pas encore été permis de revenir. Cependant, les missionnaires catholiques romains et anglicans, ont commencé à travailler parmi trois de ces tribus ». Le représentant accrédité a démenti l'exactitude de cette information³ et assuré la Commission qu'une absolue liberté de conscience existe dans le territoire. Au Tanganyika, le Gouvernement britannique a restitué aux missions allemandes les biens qui leur avaient été confisqués⁴.

Les membres de la Commission Permanente ont à maintes occasions marqué une grande admiration pour l'œuvre réalisée par les missions dans les territoires sous mandats, écoles, assistance médicale et à Genève, on s'est félicité que plusieurs Gouvernements aient accordé aux missionnaires des subventions destinées à les aider dans l'accomplissement d'une si noble tâche⁵.

C'est ainsi que le 6 septembre 1929, le Conseil de la

1. C.P.M., 1923, 3, p. 311.

2. *South-Africa Outlook*, du 2 avril 1928.

3. C.P.M., 14, 1928, p. 107.

4. C.P.M., 22, 1932, p. 155.

5. C.P.M., 16, 1929, p. 76. Subventions accordées par le Gouvernement belge aux missions du Ruanda-Urundi.

C.P.M., 15, 1929, p. 43 subventions accordées aux missions de Nauru.

Société des Nations, dans une résolution prise sur les recommandations de la Commission Permanente insistait auprès des Puissances pour que par des subventions plus larges fût favorisé le développement de l'œuvre médicale des missions établies dans les territoires sous mandat ¹.

Toutefois, en Nouvelle-Guinée, les missions, ne voulant pas que les œuvres médicales puissent être considérées comme un service auxiliaire du département de l'hygiène, n'acceptent de l'administration que des fournitures de médicaments et refusent toute subvention. Elles veulent conserver leur indépendance ².

En ce qui concerne le développement des populations indigènes, le rôle des missions a pu être critiqué par les autorités françaises. En 1923, devant la Commission des Mandats, M. Besson exposait, avec raison, que le christianisme, en développant la conscience individuelle risque de porter atteinte aux coutumes indigènes et de ruiner l'autorité des chefs ³. Il est très difficile de porter un jugement de valeur sur l'influence des missions catholiques et protestantes en Afrique. Toutefois, du point de vue juridique, la question demeure simple ; sous la seule réserve du maintien de l'ordre public, les missionnaires sont autorisés par les termes des mandats à ouvrir des écoles, il ne semble donc pas que dans l'état actuel des textes, une Puissance Mandataire puisse supprimer dans un territoire confié à son administration les écoles confessionnelles. Mais le droit de contrôler l'enseignement privé ne saurait être ôté à l'administration. Ici intervient la notion d'ordre public. Dans le rapport au Conseil de la Société des Nations sur les travaux de sa 3^e session, la Commission Permanente des Mandats a exposé avec beaucoup de précision sa doctrine en cette matière. « Elle (la Commission des Mandats), n'a pas cru pouvoir s'abstenir de faire connaître le critère d'après lequel elle aurait à apprécier, le cas échéant, la légitimité d'une réglementation qui pourrait intéresser, fût-ce indirectement, la liberté de conscience. La Commission a

1. C., 56, p. 1468.

2. C.P.M., 23, 1933, p. 30.

3. C.P.M., 24, 1933, p. 38.

donc rappelé que le mandat subordonne le libre exercice des cultes à la condition qu'il ne soit pas contraire à l'ordre public et qu'en cette matière le mandat reconnaît au Mandataire le droit d'exercer le contrôle nécessaire au maintien de l'ordre public. Le maintien de l'ordre public est le premier devoir du Gouvernement et l'ordre est la condition de l'épanouissement de toutes les libertés sans en excepter la liberté des cultes.

« Dès lors, toute réglementation s'inspirant de la nécessité de maintenir l'ordre échappera à la critique, pour autant que l'ordre soit réellement menacé, alors même que cette réglementation aurait pour effet de restreindre, dans une certaine mesure, le libre exercice des cultes. Par contre, toute réglementation dans ce domaine qui irait au delà de ce qu'impose le maintien de l'ordre, toute mesure qui aurait un caractère vexatoire ou qui tendrait à restreindre en quelque mesure que ce soit, l'activité des missions d'une confession déterminée, irait à l'encontre des prescriptions du mandat »¹.

* * *

En acceptant le mandat, la France s'est engagée à garantir sur les territoires de la Syrie et du Liban à toute personne la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. La France s'est engagée également à veiller à ce qu'aucune atteinte ne soit portée à l'activité des missions religieuses². Le Gouvernement britannique a contracté en Palestine des obligations analogues. De plus, l'épineuse question des lieux saints a été réglementée par l'article 13 de ce mandat.

Au cours de sa 23^e session, la Commission Permanente a examiné plusieurs pétitions émanant d'Alaouites et d'étudiants de Damas relatives à l'activité des Pères Jésuites dans le Gouvernement de Lattaquié. M. de Caix ayant

1. S.D.N., J.O., 1923, p. 1380.

2. Mandat pour la Syrie et le Liban, article 6, alinéa 2, 8, alinéas 19 et 10.

déclaré que le Haut-Commissaire n'a jamais favorisé cette propagande mais qu'il a plutôt découragé son zèle pour ne pas créer de complications politiques, les membres de la Commission ont très bien compris que la Puissance Mandataire ne doit pas empêcher la propagande religieuse, ce qui entraverait la liberté, mais qu'elle doit garder la neutralité¹. Des pétitions de la communauté askénazique de Jérusalem ont, au contraire, fait l'objet de rapports de la Commission au Conseil et de recommandations de celui-ci². Les nombreux incidents survenus entre Juifs et Arabes en Palestine, l'affaire du mur des lamentations, par exemple, dépassent le cadre des querelles purement religieuses. D'une façon générale on peut affirmer qu'en Syrie et au Liban comme en Palestine, les prescriptions des mandats relatives à la liberté de conscience et au libre exercice des cultes ont été respectées.

Annexe

La gestion des biens Wakfs

En Syrie, en Palestine et en Irak, régions où les musulmans sont la grande majorité, se rencontre une catégorie spéciale de biens, dits Wakfs, propriétés constituées en fondations pieuses et, de ce fait, inaliénables, et gérées par l'Etat. L'Islam confond la loi religieuse et la loi civile. Pour garantir la destination de ces biens, les termes des mandats ont stipulé que « le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakfs en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs »³. En Irak, la gestion de ces fonds était très défectueuse. « Une véritable gabegie régnait dans ce département où l'action de l'inspecteur général britannique était très limitée »⁴.

1. C.P.M., 23, 1933, pp. 131, 156 et suiv. ; 176.

2. C., 56, pp. 1120 et 1121.

3. Mandat pour la Syrie et le Liban, article 6, alinéa 2.

4. C.P.M., 14, 1928, p. 188.

Le contrôle exercé par les autorités françaises sur les Wakfs en Syrie et au Liban a eu les plus heureux résultats. De l'ordre a été mis dans la gestion de ces biens, ceux-ci ont été catalogués, enfin, en 1926, des réformes proposées par le Haut-Commissariat et approuvées par le Conseil supérieur des Wakfs ont rénové une institution surannée et l'ont adaptée à la nouvelle législation foncière qu'on créait ¹. Le contrôle général des Wakfs a été définitivement supprimé en 1934, et ses pouvoirs ont été transférés aux Etats ².

Le chemin de fer du Hedjaz est-il propriété Wakf ? Cette ligne destinée aux pèlerins qui se rendent à la Mecque, continue, en effet, à être exploitée conformément à la volonté de ses fondateurs. Des comptes spéciaux sont tenus pour les différentes portions de la voie ferrée en Syrie, en Palestine et en Transjordanie, et dans chacun de ces pays, les recettes du chemin de fer sont gardées dans un compte en suspens et ne passent pas aux recettes générales. Toutefois, d'après les études faites par les services du Haut-Commissariat français en Syrie, le chemin de fer ne serait pas propriété Wakf. Ce caractère ne se déduit pas du fait que les recettes reçoivent une affection spéciale, l'entretien de la ligne et son prolongement éventuel jusqu'à la Mecque. Le chemin de fer, s'il a statut particulier, n'est pas une propriété religieuse.

1. Rapport à la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban année 1926, pp. 106 et suiv.

2. Arrêtés nos 218 et 219 du 17 septembre 1934; Rapport à la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban, année 1934, p. 63.

CHAPITRE III

LE CARACTÈRE DÉSINTÉRESSÉ DE LA GESTION MANDATAIRE. GARANTIES DONT BÉNÉFICIENT LES ÉTRANGERS. LA CLAUSE DE L'ÉGALITÉ ÉCONOMIQUE

Le mandat implique le désintéressement, les rédacteurs du Pacte n'ont pas voulu que leur qualité de mandataires assurât à certaines Puissances des privilèges commerciaux ou industriels dans les territoires confiés à leur administration. Le nouveau régime devait profiter à tous. Aussi les Puissances Mandataires sont-elles tenues d'assurer aux autres membres de la Société des Nations des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

A cet effet, les mandats B renferment les dispositions suivantes : « La Puissance Mandataire assurera à tous les ressortissants membres de la Société des Nations les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les accès et leur établissement dans le territoire, la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition des propriétés mobilières et immobilières, l'exercice de leur profession ou de leur industrie, sous réserve des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

« La Puissance Mandataire pratiquera, en outre, à l'égard de tous les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations et dans les mêmes conditions qu'à l'égard de ses propres ressortissants, la liberté du transit et

de la navigation et une complète égalité économique commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et les services publics essentiels, qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime justes.

« Les concessions pour le développement des ressources naturelles du territoire seront accordées par le Mandataire, sans distinction de nationalité entre les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations, mais de manière à maintenir intacte l'autorité du gouvernement local.

« Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du Mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt du territoire soumis au mandat et en vue de procurer au territoire les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux ou, dans certains cas de développer les ressources naturelles soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole des ressources naturelles au bénéfice du Mandataire ou des ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale, industrielle ci-dessus garantie.

« Les droits conférés par le présent article s'étendent également aux sociétés et associations organisées suivant les lois des Etats membres de la Société des Nations sous réserve seulement des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale ».

Ce texte fort long et très complet ne saurait se passer de commentaires. Il ne fixe pas seulement une règle pour les tarifs douaniers, pour le traitement des marchandises de provenance et de destination étrangère, mais vise les personnes, précisant, que dans les territoires sous mandats, les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations bénéficieront d'un régime de complète égalité économique. L'égalité économique s'entend aussi des concessions qui ne pourront faire l'objet d'aucun monopole et que les Puissances Mandataires devront accorder sans qu'aucune discrimination ne soit établie entre

les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations. Dans un cours professé à l'Académie de Droit International de La Haye, M. Rolin faisait remarquer avec beaucoup de finesse qu'il trouvait dans ces dispositions « la matière à la fois d'un traité d'établissement et de commerce »¹. Traité de commerce, la Puissance Mandataire ne pourra établir dans un pays sous mandat aucun régime douanier préférentiel, elle est tenue d'assurer aux marchandises le même traitement quelle que soit leur origine ou leur destination; traité d'établissement, les étrangers résidant dans le territoire ne seront pas soumis à un régime d'exception, ils seront assimilés aux ressortissants de l'Etat Mandataire et traités sur un pied de complète égalité.

Mais qui est ressortissant d'un Etat membre de la Société des Nations ? Les termes des mandats le précisent ; ce sont non seulement les individus mais les sociétés et les associations. Il n'est pas toujours facile de savoir au juste quelle est la nationalité d'une société, la question est très controversée et les différentes législations positives ne la résolvent pas de la même façon. Les unes tiennent compte de la situation du siège social, les autres prennent en considération l'origine des capitaux, ou ces deux éléments à la fois. Les textes des mandats fournissent un criterium sûr ; devront être considérées comme ressortissantes d'un Etat membre de la Société des Nations, les sociétés ou associations organisées suivant les lois de ces Etats.

Les mandats A sont soumis au régime de l'égalité économique, l'article 11 du mandat pour la Syrie et le Liban et l'article 18 du mandat pour la Palestine reproduisent en termes à peu près identiques les clauses des mandats B.

Lors de la rédaction des termes des mandats C, les Dominions britanniques obtinrent que ces mandats n'y fussent pas assujettis. L'égalité économique se conciliait mal avec le droit pour les Puissances titulaires de mandats C d'administrer ces régions comme partie intégrante de leur territoire.

Cet argument ne paraît pas décisif, l'interprétation

1. H. Rolin, *op. cit.*, p. 585.

correcte de l'alinéa 6 de l'article 22 du Pacte exigerait qu'une disposition prévoyant des facilités égales de commerce et décharges pour les autres membres de la Société des Nations fût insérée dans le texte des mandats C comme pour les mandats B.

Mais ne sont admis à bénéficier du régime de l'égalité économique dans les territoires sous mandat que les marchandises et les ressortissants des Etats membres de la Société, la portée de la clause reçoit de ce fait, une limitation. En ce qui concerne la situation particulière des Etats-Unis, des traités spéciaux signés avec les Puissances Mandataires leur ont étendu le bénéfice des dispositions des termes des mandats. Un arrêté du Haut-Commissaire français en Syrie, pris en date du 3 avril 1924¹ ayant fixé un tarif minimum de 30% *ad valorem* applicable à toutes les importations, à l'exception de celles qui sont originaires des pays faisant partie de la Société des Nations, des Etats-Unis et de la Turquie qui demeuraient assujetties au droit de 15 %, le Vice-Président de la Commission Permanente, M. van Rees, déclarait qu'il n'y avait rien à dire à cette discrimination qui visait les marchandises allemandes. A cette époque, l'Allemagne n'était pas membre de la Société des Nations². Mais l'article 7 du même arrêté soumettant les marchandises en provenance des pays limitrophes de l'Allemagne à justification d'origine et à production de factures authentiques revêtues du visa du Consul de France, la Commission Permanente signalait à l'attention du Conseil qu'il résultait de ces dispositions un traitement différentiel pour des Etats membres de la Société des Nations, Tchécoslovaquie, Pologne, par exemple, dérogeant à l'article 11 du mandat pour la Syrie et le Liban³.

Depuis le 27 mars 1935, le Japon a cessé de faire partie officiellement de la Société des Nations ; le retrait de l'Allemagne est devenu effectif le 21 octobre de la même année.

Les Puissances Mandataires pourraient refuser à ces pays le bénéfice de la clause de l'égalité économique.

1. C.P.M., 5, 1924, p. 106.

2. C.P.M., 5, 1924, p. 187.

3. C.P.M., 27, 1935, pp. 61, 91, 131.

Elles ne l'ont pas fait. Les conventions de commerce portant application de cette clause n'ont pas été dénoncées, certains accords même ont été prorogés. Les marchandises allemandes et japonaises, continuent à bénéficier dans les territoires sous mandat du régime privilégié. Au cours de ses 27^e et 28^e sessions, la Commission Permanente des Mandats s'en est étonnée.

Toutefois, à la suite d'un échange de note en date du 9 janvier 1936, la validité de la clause de la nation la plus favorisée accordée à l'Allemagne par la Convention d'établissement et de commerce du 28 juillet 1934, dans les territoires sous mandat français a été prolongée jusqu'au 20 avril 1936¹.

L'attitude du Gouvernement britannique et du Gouvernement français est tout à fait correcte. La clause de l'égalité économique qui se déduit du caractère désintéressé de la gestion mandataire est d'une portée très générale. Que les Puissances Mandataires soient tenues, aux termes du Pacte et des mandats, d'assurer aux Etats membres de la Société des Nations et aux Etats-Unis l'égalité économique ne signifie pas qu'il leur soit interdit d'en assurer le bénéfice aux autres pays. Le Conseil de la Société des Nations a, à diverses reprises, recommandé aux Puissances Mandataires de rendre applicables dans les territoires placés sous leur mandat les conventions particulières conclues ou à conclure avec d'autres Etats dans la mesure où celles-ci ne contreviendraient pas aux dispositions du Pacte et des mandats².

En prolongeant la Convention de commerce et d'établissement franco-allemande du 28 juillet 1934, le Gouvernement français s'est conformé aux résolutions précitées du Conseil de la Société des Nations.

Le régime d'égalité économique prescrit par le Pacte n'est donc pas absolu. Son champ d'application est limité dans l'espace. Seuls les Etats membres de la Société des Nations et les Etats-Unis peuvent se prévaloir de cette

1. *Le Temps*, 11 janvier 1936.

2. V. *supra*, p. 157.

clause avantageuse, les mandats C n'y sont pas assujettis ; enfin, ce régime comporte d'autres restrictions dont l'étendue et la portée ont été très discutées à Genève. Les membres de la Commission Permanente n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le sens à donner à cette réserve introduite à la fin du deuxième alinéa de l'article 7 des mandats B : « La Puissance Mandataire ... pratiquera une complète égalité économique, commerciale et industrielle, *excepté* pour les travaux et les services publics essentiels, qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime justes ».

Très rapidement, la pratique « posa la question de savoir si le principe de l'égalité économique doit être étendu aux achats de matériels et de fournitures faits par les administrations des territoires sous mandats A et B soit pour leur usage, soit en vue de travaux publics, ou en d'autres termes si les travaux publics et le matériel destinés aux services publics d'une administration mandataire doivent faire l'objet d'une adjudication publique ou peuvent être commandés de gré à gré. La première solution a été adoptée dans le statut de la zone internationale de Tanger, où tous les travaux et toutes les fournitures doivent être mises en adjudication. Qu'il soit permis de remarquer que l'administration de la zone de Tanger n'est pas une administration modèle et que, d'autre part, c'est une assemblée internationale et non pas une Puissance Mandataire qui est responsable de la bonne conduite des affaires de la zone.

Les dispositions des mandats relatives à l'égalité économique, en dépit de leur rédaction, visent surtout à assurer aux Puissances l'égalité en matière douanière. C'est là l'essentiel. L'article 18 du mandat pour la Palestine reproduit à peu près les termes de l'Acte de Berlin et laisse voir clairement ce qu'ont voulu les auteurs du Pacte et des mandats. La Puissance Mandataire, responsable de l'administration du territoire demeure libre d'organiser comme elle l'entend tous les travaux et tous les services publics. Elle n'est point obligée de recourir à l'adjudication publique pour l'exécution de ces travaux, ni pour la fourniture du matériel nécessaire au fonctionnement de ces services.

M. Albert Millot, dans son étude sur les mandats internationaux, a fait remarquer que « c'est là affaire de Gouvernement et non matière économique ». « Il serait inadmissible qu'on pût mettre à l'encan le fonctionnement d'un service public ou même l'exécution de certains travaux publics »¹. M. Millot ne condamne pas le procédé de l'adjudication, mais il reconnaît qu'il est des cas où il ne saurait être employé sans danger. Comme M. van Rees le faisait remarquer à la 16^e session de la Commission Permanente, « il est impossible de dire que la Puissance Mandataire doit conserver la responsabilité pleine et entière de tout ce qui se passe sur son territoire, si on lui lie les mains pour l'exécution des travaux et l'organisation des services dont elle doit assurer le fonctionnement »².

Par ses délibérations en date du 1^e septembre 1928 et du 13 janvier 1930, le Conseil de la Société des Nations a prié les Puissances titulaires de mandats A et B de lui faire connaître, chacune pour ce qui la concernait, les règles adoptées ou ordinairement suivies en matière d'acquisition de matériel et de fournitures par les autorités publiques des territoires sous mandat.

Le Gouvernement belge soumet à son adjudication tous les achats sur place ou travaux à effectuer dont la valeur estimée dépasse 3.000 fr. Toutefois, les achats et travaux qui par leur nature ne peuvent donner lieu à concurrence sont traités de gré à gré. Les fournisseurs de toutes nationalités sont admis à prendre part aux adjudications³.

En Syrie et au Liban, toute dépense pour travaux ou fournitures doit faire l'objet d'un marché passé avec publicité et appel à la concurrence dans les formes admises par la réglementation en vigueur. Toutefois, il peut être traité sur simple mémoire ou facture pour les objets qui sont livrés immédiatement, quand leur valeur n'excède pas 300 livres libano-syriennes, ou de gré à gré pour les fournitures, transports ou travaux dont la dépense n'excède pas 600 livres libano-syriennes ou qui ne comportent pas la

1. A. Millot, *op. cit.*, p. 156.

2. C.P.M., 1929, 16, p. 150.

3. S.D.N., *J.O.*, 1929, p. 1344.

concurrence. Les marchés de gré à gré, comme ceux passés avec publicité et appel à la concurrence, sont subordonnés à l'approbation du Gouvernement ou du Président de l'Etat.

Au Togo et au Cameroun sous mandat français, lorsque la valeur totale de la fourniture ne dépasse pas 6.000 fr., l'administration peut procéder par achats sur facture. Elle traitera soit sur appel d'offres aboutissant à l'acceptation du prix le moins élevé, soit sur demande simultanée de renseignement et de prix. Dans ce dernier cas, l'administration n'est pas tenue de choisir le prix le plus bas et reste libre de préférer le soumissionnaire qui offre l'ensemble de conditions reconnu le plus avantageux. Lorsque la valeur totale de la fourniture est supérieure à 6.000 fr., sans dépasser 80.000 fr., l'administration est autorisée à passer avec le fournisseur un marché de gré à gré, qui fixe les conditions de la fourniture. Toutefois, des marchés de gré à gré peuvent être passés pour des fournitures excédant 80.000 fr., lorsqu'il s'agit de spécialités qui sont la propriété d'un fournisseur ou lorsqu'il est démontré qu'il est seul à même de pouvoir procéder à leur fabrication. Lorsque la valeur totale de la fourniture dépasse 80.000 fr., l'administration est tenue d'établir un cahier des charges et de procéder par voie d'adjudication publique. Les ressortissants étrangers ne sont pas écartés des adjudications et marchés passés pour le compte des territoires africains sous mandat de la France, mais la Puissance Mandataire se réserve, dans les cas de « travaux et services publics essentiels », de s'adresser à ses ressortissants, ainsi que l'y autorise l'article 6 de ses mandats africains¹.

Dans les territoires sous mandat britannique, il est procédé par adjudication publique pour les achats à faire sur place ou dans les contrées voisines. Pour les autres fournitures l'acquisition est faite par l'intermédiaire des *Crown Agents*. Les agents de la Couronne pour les colonies sont autorisés à soumettre des offres pour les fournitures requises par les administrations des territoires sous mandat A et B.

1. S.D.N., J.O., 1929, p. 1344 ; 1930, p. 1825.

Dans le cas du Togo et du Cameroun qui n'ont pas d'administration distincte, les fournitures sont commandées en même temps que celles des administrations de la Côte de l'Or et du Nigeria. Dans les territoires sous mandat britannique, les travaux publics sont généralement exécutés par les soins de ce département ¹.

La Commission Permanente n'a pas cru nécessaire de présenter au Conseil des propositions concernant une interprétation doctrinale de l'article en question des mandats, elle se borne désormais à contrôler les règles que dans les divers territoires les Puissances Mandataires ont elles-mêmes formulées, règles dont on vient de reproduire les dispositions essentielles ².

Le principe de l'égalité économique s'oppose-t-il à ce qu'une Puissance Mandataire établisse des tarifs postaux différentiels en faveur de la correspondance à destination du pays mandataire ? Cette question a été examinée avec beaucoup de soin par la Commission Permanente au cours de sa 12^e session ³. Des renseignements furent alors demandés aux Puissances Mandataires ⁴. Le Président estimait contraire au principe de l'égalité économique que le tarif intérieur fût appliqué aux envois postaux, entre le Tanganyika et la Grande-Bretagne ⁵, ou entre la Syrie et le Liban et la France ⁶. De l'avis de M. van Rees, les lettres et autres plis postaux ne rentraient pas dans la notion de commerce, le trafic postal ne constituait pas un échange de marchandises. D'autre part, la taxe inférieure dont bénéficient les correspondances à destination de l'Etat mandataire profitent également à tous les étrangers installés sur le territoire sans discrimination de nationalité ⁷. Il ne semble pas que ces tarifs postaux constituent une infraction au principe de l'égalité économique. Au cours de sa 16^e session, la Commission après avoir étudié les réponses des Puissances

1. S.D.N., 30 septembre 1929, p. 1344, juillet 1930, p. 843.

2. C.P.M., 22, 1932, p. 359 (Communication au Conseil C., 70, p. 78).

3. C.P.M., 12, 1927, pp. 67 et suiv.

4. C., 49, p. 375.

5. C.P.M., 12, 1927, pp. 67 et suiv.

6. C.P.M., 13, 1928, p. 171.

7. C.P.M., 12, 1927, pp. 67 et suiv.

n'a pas cru devoir soumettre de recommandation à ce sujet au Conseil¹.

A plusieurs reprises, la Commission Permanente a admis qu'un tarif douanier préférentiel pût être appliqué à certains produits déterminés provenant des territoires sous mandat B britanniques et français et importés dans la métropole. Il s'agit là de facilités commerciales que la Puissance Mandataire accorde aux habitants de ces régions les étrangers qui y résident en bénéficient également, le principe de l'égalité économique ne reçoit, de ce fait, aucune atteinte.

Le principe de l'égalité économique pèse assez lourdement sur l'économie et les finances des territoires sous mandat. Les pays sous mandat A et B sont tenus d'accorder à tous les Etats membres de la Société des Nations la clause de la nation la plus favorisée. En échange, ils ne reçoivent aucune compensation, puisqu'ils ne jouissent pas *ipso facto* du traitement de la nation la plus favorisée dans les pays auxquels ils sont tenus de l'appliquer. Il en va de même de la condition du ressortissant d'un pays sous mandat installé sur le territoire d'un Etat membre de la Société des Nations. Cet Etat n'est pas obligé de lui assurer le bénéfice d'un statut de réciprocité. En effet, les textes des mandats n'établissent l'égalité du traitement qu'entre les nationaux de la Puissance Mandataire et ceux des autres Etats membres de la Société des Nations. Cette égalité n'est pas étendue aux ressortissants des territoires sous mandat qui, juridiquement, ne sont ni les nationaux d'une Puissance Mandataire, ni les nationaux d'un Etat membre de la Société des Nations. D'autre part, aucune disposition des mandats n'ayant prévu l'extension aux territoires sous mandat des conventions internationales *particulières* conclues ou à conclure entre les Puissances Mandataires et les autres Etats membres de la Société des Nations, très souvent ces territoires ne bénéficient pas des avantages commerciaux qu'une Puissance Mandataire peut, donnant,

1. C.P.M., 16, 1929, p. 201 ; C., 58, p. 76.

donnant, obtenir par un traité. C'est ainsi que le Canada n'accorde pas la préférence impériale au café du Tanganyika¹. L'article 11 des termes du mandat oblige les Etats du Levant sous mandat français à consentir le bénéfice de leurs tarifs douaniers les plus réduits aux marchandises originaires des Etats membres de la Société des Nations et des Etats-Unis d'Amérique sans contre-partie².

La question a été longuement examinée par la Commission Permanente au cours de ses 14^e et 15^e sessions³. Il a paru imprudent aux membres de la Commission de soumettre au Conseil la proposition ferme de procéder à la convocation d'une conférence internationale pour cet objet⁴. Dans son rapport sur les travaux de sa 18^e session, la Commission a estimé qu'il était plus sage d'inviter les Etats membres de la Société des Nations à réserver « un accueil favorable aux demandes dont ils pourront être saisis par les Puissances Mandataires tendant à assurer aux ressortissants ou tout au moins aux marchandises des territoires sous mandat A et B des avantages correspondant à ceux dont jouissent leurs ressortissants et leurs marchandises dans ces territoires »⁵.

Le 9 septembre 1930 le Conseil a approuvé ces suggestions⁶.

Les Puissances Mandataires sont autorisées par les termes des mandats B à constituer les territoires confiés à leur mandat en Union douanière avec les possessions avoisinantes relevant de leur souveraineté. Dans la mesure où le principe de l'égalité économique est respecté, des unions de ce genre peuvent être permises. C'est le cas du Tanganyika, du Cameroun et du Togo sous mandat britannique. L'administration des douanes veille à ce que les produits à destination ou en provenance du territoire sous mandat ne soient pas soumis aux tarifs préférentiels de la colonie. Lorsqu'il n'existe pas d'unions fiscales entre

1. C.P.M., 18, 1930, p. 12.

2. Rapport sur la situation de la Syrie et du Liban pour 1927, p. 100.

3. C.P.M., 14, 1928, pp. 236 et suiv. Annexe 3, Rapport de M. van Rees.

4. C.P.M., 18, 1930, p. 175, Annexe 5, Rapport de M. Rappard.

5. C.P.M., 18, 1930, p. 200.

6. C., 60, p. 1304.

les territoires, les recettes des douanes doivent être inscrites à des comptes différents¹. Toutefois, on s'est demandé à Genève si le principe de l'égalité économique était alors respecté. L'établissement du libre échange entre le Tanganyka et le Kénia par exemple constitue un privilège au profit de cette colonie, privilège dont ne bénéficie pas le Congo belge, séparé du Tanganyka par une barrière douanière. Ainsi, l'exportateur congolais qui désire vendre des bestiaux au Tanganyka est moins favorisé que son concurrent du Kénia. Sans doute, mais le principe de l'égalité économique n'est pas absolu et surtout il ne faut pas le pousser jusqu'à l'absurde.

Une union douanière peut être établie entre un territoire sous mandat et une colonie, sans qu'il soit nécessaire de procéder aux mêmes ajustements, lorsque dans la colonie un régime d'égalité économique est en vigueur. Dès 1922, le Ruanda et l'Urundi ont été réunis au Congo belge par une union douanière. Le Congo belge étant doté d'un régime douanier qui exclut tout tarif préférentiel, la mesure est légitime². En vertu d'une convention passée en 1898 avec la Grande-Bretagne, la colonie française du Dahomey est tenue d'appliquer sur son territoire un régime d'égalité économique. Les barrières douanières entre les territoires du Togo sous mandat français et du Dahomey³ ont pu être supprimées sans difficulté par un accord conclu en 1932.

Encore qu'elle soit soumise à certaines restrictions imposées par l'ordre public et qu'elle subisse parfois quelques égratignures, la clause de l'égalité économique inscrite dans le Pacte et dans les termes des mandats demeure d'une portée très générale.

Les Puissances Mandataires se doivent de la respecter, sinon le caractère désintéressé de la gestion mandataire serait gravement compromis.

Les mandats ne sont pas la propriété des pays auxquels

1. C.P.M., 2, 1922, p. 73 ; C.P.M., 1924, 4, p. 69.

2. C.P.M., 12, 1932, p. 239.

3. Accord d'Anecho ratifié le 18 février 1932.

4. C.P.M., 22, 1932, p. 182.

ils ont été attribués. Ils doivent être administrés avant tout et surtout au profit des habitants, mais aussi au profit du reste du monde¹.

Annexe

L'Exercice des professions libérales.

La clause de l'égalité économique, inscrite dans le Pacte et reproduite dans les termes des mandats s'applique-t-elle aux professions dites libérales : barreau, médecine ?

Lors de sa 19^e session, la Commission des Mandats faisait siennes les conclusions d'un rapport du membre allemand, d'après lequel, les Puissances Mandataires se doivent de faciliter l'admission dans les territoires confiés à leur administration de médecins qui possèdent des diplômes d'universités reconnus, sans égard à la nationalité². Le Conseil, après avoir consulté les Puissances Mandataires³ avait approuvé ces conclusions⁴.

Pour des raisons d'ordre public bien compréhensibles, il semble que les Puissances Mandataires n'y aient pas donné suite. En principe, le service de santé demeure aux mains de l'administration, les soins sont donnés gratuitement aux indigènes par des fonctionnaires ayant reçu une instruction spéciale. Dans les possessions françaises, ce sont les médecins militaires coloniaux. Dans des régions aussi peu évoluées que le Cameroun, l'exercice de la médecine privée est, en fait, impossible, des médecins civils ne sauraient se constituer normalement une clientèle. On comprend très bien que l'activité de ceux-ci ait été très vite suspecte aux autorités, et que l'admission de médecins étrangers ne soit pas envisagée favorablement.

Les Puissances Mandataires peuvent craindre qu'à côté de personnes dévouées et de savants se glissent des

1. *Op. cit.*, *supra*, pp. 46 et suiv.

2. C.P.M., 19, 1930, pp. 166 et suiv. Annexe 6.

3. C., 56, p. 1468.

4. C., 62, p. 183.

agitateurs professionnels contre qui il serait difficile de prendre des sanctions.

Les premiers devoirs des Mandataires sont d'assurer l'ordre et le bien-être des indigènes dans les territoires confiés à leur administration. Les textes réglementant l'exercice de la médecine dans les pays sous mandat s'inspirent tous de cette double obligation. L'admission de médecins étrangers dans les territoires sous mandat n'améliorerait pas sensiblement le service sanitaire, mais l'ordre public pourrait, dans certains cas, se trouver gravement compromis.

Dans les colonies françaises et les territoires sous mandat de la France, nul ne peut exercer la médecine ou l'art dentaire s'il n'est : 1^o muni du diplôme d'Etat français de docteur en médecine ou du diplôme de chirurgien dentiste délivré par le Gouvernement français ; 2^o citoyen ou sujet français ou ressortissant des pays placés sous le protectorat de la France ou administrés sous mandat français ¹.

Pour être admis à exercer la médecine dans les territoires sous mandat de la Belgique, 1^o le candidat doit être porteur du diplôme universitaire de docteur en médecine ou de chirurgie ; 2^o les renseignements recueillis au sujet de ses qualités d'ordre moral et d'ordre professionnel doivent être satisfaisants ; 3^o il doit connaître la langue dont se servent les autorités, de telle sorte qu'il puisse communiquer avec elles tant oralement que par écrit ; 4^o il doit avoir suivi les cours de l'Ecole de médecine tropicale établie en Belgique et obtenu de celle-ci un diplôme d'aptitude. Dans ces conditions, des médecins de nationalité étrangère sont admis ².

Dans les territoires africains sous mandat britannique, le service sanitaire est confié à des médecins de nationalité britannique dûment qualifiés. Le recrutement de ces fonctionnaires ne se heurte à aucune difficulté. La question de l'admission d'étrangers dans les services d'hygiène ne se pose pas ³.

1. *J.O.*, de la République Française du 29 juillet 1933 et du 22 janvier 1936.

2. Décret du 16 mai 1932.

3. *S.D.N.*, *J.O.*, 1930, p. 391.

En Palestine, ne sont autorisés à exercer la médecine, que les citoyens palestiniens ou les personnes ayant obtenu l'autorisation de séjour permanent en Palestine. Les postulants doivent satisfaire à certaines conditions générales et avoir étudié la médecine pendant 5 ans dans une université reconnue par le service de santé du Gouvernement palestinien et posséder un diplôme reconnu par le même service¹.

Les médecins syriens et libanais sont très nombreux; aussi n'y a-t-il en fait que fort peu de médecins étrangers installés dans le pays.

L'exercice de la profession d'avocat est soumis à des règles similaires. C'est ainsi que l'arrêté n° 229, portant réglementation de la profession d'avocat défenseur au Togo dispose que le postulant doit être français ou naturalisé et jouir de ses droits civils et politiques².

En Syrie et au Liban, l'exercice de la profession d'avocat est, en principe, réservée aux nationaux du pays. Toutefois, moyennant certaines qualifications, les étrangers peuvent l'exercer³.

On voit toute l'importance que prennent en ces matières les notions d'ordre et de service public. Celles-ci font échec à la clause de l'égalité économique.

1. Ordonnance n° 547 du 31 octobre 1935.

2. Rapport sur le Togo sous mandat français pour 1932, p. 107.

3. C.P.M., 1934, 25, p. 81.

CONCLUSION

Le mandat international apparaît comme une institution ayant ses caractères propres. La tutelle de peuples arriérés et de nations encore jeunes a été confiée, au lendemain de la guerre, par les Puissances alliées et associées, aux pays qui, en raison de leur développement et de leur richesse, de leurs traditions coloniales ou de leur situation géographique, paraissaient les mieux qualifiées pour mener à bien cette mission. Mais cette tâche, les Etats Mandataires ne l'accomplissent pas seuls, ils sont tenus de rendre compte annuellement de leur gestion au Conseil de la Société des Nations. Le but de cette étude a été de dégager les traits essentiels du mandat et de montrer toute la part qui revient à la Société des Nations dans le fonctionnement du système. Des doutes ont toutefois, à maintes reprises, été émis sur l'originalité et la valeur de cette nouvelle institution. Des auteurs excellents et nombreux ont affirmé que le mandat n'innovait rien, qu'il aboutissait en fait au partage des colonies allemandes et des provinces arabes de l'Empire ottoman par les alliés et qu'il équivalait en quelque sorte à l'annexion de ces territoires.

L'hypocrisie de Versailles, a-t-on écrit en Allemagne, Fauchille en France, le Professeur Diana en Italie, ont, avec quelques nuances, soutenu que rien ne distinguait essentiellement un mandat A d'un protectorat, un mandat B ou C d'une colonie. Mais, il s'agit là surtout d'opinions émises alors que le mandat international était à ses débuts et que le mécanisme n'avait pas encore fait ses preuves. En 1926, dans un cours professé à La Haye, M. Henri Rolin l'accent sur certains caractères du mandat qui en font une institution *sui generis* du Droit International.

Pendant plus de six années, l'Allemagne a très loyalement collaboré à Genève, soit à la table de la Commission Permanente des Mandats, soit au Conseil de la Société des Nations, ou à la VI^e Commission de l'Assemblée, à la bonne marche du système. Avec assez d'ingéniosité même, ses représentants, ont su tirer profit des avantages qu'offrait le mandat ; ils ont toujours insisté pour que celui-ci fut bien distingué du régime colonial et pour qu'il ne subit pas d'altération¹.

Alors que dans la colonie, la métropole est souveraine, le Mandataire n'administre le territoire confié à sa tutelle qu'en qualité de fidéicommissaire.

Il y a entre les deux institutions non pas seulement des différences de degré, mais de nature.

Le régime colonial repose sur la collaboration. Cette collaboration, qui dispense à l'indigène les bienfaits de la civilisation, se propose, avant tout, de développer économiquement le pays et d'assurer au protecteur et au protégé de plus grands profits. Donnant, donnant, l'Etat moderne européen, les Arabes du Mahgreb ou les tribus de la côte de Guinée se sont mis d'accord. Mais cette « société » ne doit pas être une « société léonine ». En effet, pour peu que le mécanisme soit faussé, ce peut être l'exploitation de la colonie par la métropole ; la colonie donnera à la métropole, plus qu'elle ne recevra d'elle. Ce peut être ainsi, à l'intérieur de la colonie, l'exploitation de l'indigène par le colon. Chassé de ses terres, l'indigène sera réduit à la condition de prolétaire ou obligé de prendre la brousse.

Les abus du régime colonial ne sont indiqués ici que pour montrer ses déviations possibles et les inconvénients qui résultent du fait qu'il est à son origine une entreprise intéressée. Le couple « Métropole-Colonie » est une « association à but lucratif ».

Le mandat repose, au contraire, sur une idée d'assistance. Il ne laisse plus de place aux abus. Il se propose avant tout le bien-être matériel et moral des indigènes. C'est

1. *Supra*, p. 35.

une « mission ». Le Mandataire administre le pays confié à sa tutelle en s'imposant le désintéressement le plus absolu.

La Puissance Mandataire assurera aux ressortissants des autres Etats des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce. Le Mandat n'organise donc pas, par l'absence de possibilité de concurrence, le développement du territoire par le Mandataire seul.

Cette administration est contrôlée par le Conseil de la Société des Nations assisté dans cette tâche par la Commission Permanente des Mandats.

Le Mandataire doit rendre compte de sa gestion.

Ce n'est pas que le régime colonial ne puisse conduire à d'excellents résultats. Il suffit pour s'en convaincre de considérer ce que la France a fait pour le paysannat noir en Afrique occidentale. Une Puissance coloniale peut pratiquer le désintéressement, mais c'est une simple faculté de sa part, on ne peut l'y contraindre, elle demeure seule juge de ses actes.

La Puissance Mandataire doit pratiquer le désintéressement ; c'est une obligation qui lui est imposée par les traités : l'article 22 du Pacte et l'acte du mandat ; un organisme international, le Conseil de la Société des Nations, apprécie chaque année sa conduite et examine si celle-ci est conforme aux textes qui lui ont conféré le mandat.

Enfin, le mandat est temporaire ; il cessera lorsque la population du territoire sera devenue majeure et capable de se gouverner seule. En ce qui concerne certains peuples, on imagine difficilement quand cette éventualité se produira, mais le caractère temporaire du mandat n'en est pas, pour cela, affecté. Par les possibilités qu'il offre, le mandat ne heurte pas cette maxime politique : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Produit de la combinaison de principes particulièrement en honneur dans les démocraties, le mandat apparaît comme la solution idéale du problème colonial.

Quel est l'avenir du mandat ? Est-il une institution durable destinée à devenir la règle alors qu'il n'est aujourd'hui que l'exception ?

Le régime colonial cèdera-t-il la place au système des mandats ?

L'histoire de ces dernières années montre que les Etats sont peu disposés à accepter une limitation de leur souveraineté.

Parlant le 9 octobre 1935 à un banquet du Club Ouest africain, M. Malcom Mac Donald a blâmé vivement cette suggestion de transférer les colonies de la Couronne à la Société des Nations ¹. La revue anglaise *United Empire* a exposé dans son numéro de novembre 1935, l'opinion qui paraît être celle des milieux dirigeants britanniques : que les colonies anglaises puissent être placées sous le contrôle de Genève, l'idée seule est fantastique.

Le but de la Conférence impériale tenue à Paris durant les cinq premiers mois de 1935 a été de resserrer les liens entre les colonies et la Mère patrie et de renforcer l'unité économique de l'Empire.

Afin de dissiper certains bruits ², le Gouvernement portugais a, en janvier 1936, affirmé à nouveau que ce pays entendait conserver ses colonies.

Les Puissances coloniales ne consentent pas à ce que les colonies deviennent des mandats et à ce que leur administration soit soumise à l'examen de la Société des Nations.

Une autre éventualité doit être envisagée. Un pays arriéré, reconnu jusqu'alors comme Etat souverain, viendrait à être placé sous la tutelle d'une Puissance Mandataire. Cette hypothèse n'est pas absolument théorique.

1. *Morning Post*, 10 oct. « Des suggestions de ce genre a dit M. Mac Donald, pourraient faire grand tort aux peuples des colonies ; elles créent un doute au sujet de l'avenir de ces territoires ; elles produisent un sentiment d'insécurité et découragent les gens qui veulent placer des capitaux dans ces pays, ce qui peut nuire à leur développement. Parler d'un transfert possible des colonies sous un mandat de la S.D.N., c'est présumer que les peuples de ces colonies pourraient être traités comme une simple propriété, qu'il n'est pas besoin de consulter. Mais nous sommes tenus de consulter leurs désirs et je suis certain que si nous les consultations, la grande majorité se déclarerait satisfaite et désireuse de conserver sa situation actuelle ». V. *Bulletin hebdomadaire d'information coloniale*, 5 décembre 1935, p. 3.

2. Bruit relatif à une cession éventuelle des colonies portugaises à l'Allemagne. Articles de M. Fred. T. Birchall dans le *New York Times*, décembre 1935. *Völkischer Beobachter*, 29 juin 1935 ; *Blick auf Afrika von Hauptmann a. D. Fischer von Porturzyn* ; Paul Rohrbach, *Deutschland Koloniale Forderungen*, Hamburg, 1935 ; H.W. Bauer, *Kolonien oder nicht ?*, Berlin, 1935.

Le conflit italo-abyssin a posé le problème. La solution du mandat a été suggérée par la presse, il a même été question d'un mandat collectif sur l'Ethiopie confié à plusieurs Puissances.

Mais l'Ethiopie est un Etat souverain membre de la Société des Nations ; le mandat ne serait acceptable que s'il avait pour but de garantir à ce pays son indépendance et son intégrité territoriale.

Il ne semble donc pas que, dans un avenir proche, une extension géographique du mandat international soit probable.

Bien au contraire, l'existence de cette institution est menacée. L'Allemagne réclame aujourd'hui non pas l'attribution de mandats, mais l'abrogation des clauses coloniales du Traité de Versailles et la restitution de ses anciennes colonies.

Le discours prononcé le 17 janvier 1936 par le Docteur Goebbels au Hall allemand ne permet plus d'en douter.

Or l'Allemagne nationale-socialiste a de la colonisation une conception dont on peut dire qu'elle est l'antithèse des principes posés par le Président Wilson dans ses 14 points et développés dans le Pacte de la Société des Nations. Sans doute, les indigènes doivent être traités avec humanité, mais le but de la colonisation serait l'exploitation du territoire placé sous ce régime par et pour les Européens. Le mandat se propose au contraire le bien-être matériel et moral des indigènes.

Le retour à l'Allemagne de ses anciennes colonies, qui entraînerait la suppression des mandats, marquerait un singulier recul du droit.

Le mandat international est une institution modèle qui a fait ses preuves et qu'il importe de conserver à tout prix.

Berlin, janvier 1936.

Vu, le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu, le Président de la Thèse,
BASDEVANT.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris.
S. CHARLÉTY.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	VII
--------------------	-----

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

LE MANDAT INTERNATIONAL ; SES CARACTERES ESSENTIELS. THEORIE GENERALE

Chapitre I. — Les sources juridiques du mandat international. . . .	13
---	----

Chapitre II. — L'attribution du mandat international, son transfert et sa fin	19
---	----

Chapitre III. — La nature juridique du mandat La compétence et les obligations des Puissances Mandataires Le principe du désintéressement	33
---	----

Chapitre IV. — Le contrôle de la Société des Nations sur la gestion des Puissances Mandataires	51
--	----

Section I. Le Conseil de la Société des Nations, ses pouvoirs de contrôle	51
---	----

Section II. La Commission Permanente des Mandats . . .	54
--	----

§ 1. Les membres de la Commission Permanente des Mandats ; le Secrétariat de la Société des Nations.	55
---	----

§ 2. L'examen par la Commission Permanente des Mandats des rapports annuels des Puissances Mandataires	61
--	----

§ 3. L'audition par la Commission Permanente des Mandats des représentants accrédités des Puissances Mandataires .	65
--	----

§ 4. L'obligation pour les Puissances Mandataires de fournir à la Commission Permanente des Mandats le texte de toutes les lois et règlements publiés dans les territoires placés sous leur administration	67
--	----

§ 5. La procédure suivie devant la Commission Permanente des Mandats	68
--	----

Sessions ordinaires	68
---------------------------	----

Sessions extraordinaires	72
--------------------------------	----

§ 6. Le droit de pétition, le rôle de la Commission Permanente des Mandats et celui du Conseil de la Société des Nations .	73
--	----

§ 7. Autres éléments d'information dont dispose la Commission Permanente des Mandats	82
--	----

§ 8. Les méthodes de travail de la Commission Permanente des Mandats	84
--	----

Section III. Les recommandations de l'Assemblée de la Société des Nations en matière de mandats	86
Section IV. Les décisions de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière de mandat	88
Annexe : Médiation exercée à titre privé par un membre de la Commission Permanente des Mandats	89

DEUXIÈME PARTIE

LA GESTION MANDATAIRE. ETUDE SOMMAIRE

Chapitre I. — La compétence administrative et générale de la Puissance Mandataire	93
Section I. Le gouvernement des pays sous mandat A	93
§ 1. <i>Le Gouvernement de l'Irak</i>	95
§ 2. <i>Le Gouvernement de la Syrie et du Liban</i>	99
§ 3. <i>Le Gouvernement de la Palestine</i>	106
§ 4. <i>Le Gouvernement de la Transjordanie</i>	113
Section II. L'administration des territoires sous mandat B et C	114
§ 1. <i>L'administration du Tanganyka</i>	117
§ 2. <i>L'administration du Ruanda-Urundi</i>	121
§ 3. <i>L'administration du Togo et du Cameroun sous mandat britannique</i>	123
§ 4. <i>L'administration du Togo et du Cameroun sous mandat français</i>	127
§ 5. <i>L'administration du Samoa occidental</i>	130
§ 6. <i>L'administration de la Nouvelle-Guinée</i>	133
§ 7. <i>L'administration de Nauru</i>	134
§ 8. <i>L'administration des îles du Pacifique sous mandat japonais</i>	135
§ 9. <i>L'administration du Sud-Ouest africain</i>	136
Section III. Les Unions administratives étroites	139
Section IV. Le Sud-Ouest africain ; 5^e province de l'Union Sud-africaine	147
Section V. Les relations internationales. Représentation diplomatique et traités	150
Section VI. La délimitation des frontières des pays et territoire sous mandat	159
Section VII. La défense des pays et territoires sous mandat	165
Chapitre II. — Le caractère désintéressé de la gestion mandataire. Garanties dont bénéficient les habitants des pays et territoires sous mandat	177
Section I. La nationalité des habitants des pays et territoires sous mandat	177
Section II. Le domaine public	192
Section III. Le régime foncier	197

Section IV. La protection des richesses naturelles	206
Section V. La répression de certains abus tels que l'esclavage, le trafic des armes et des munitions, le trafic de l'alcool et des stupéfiants	210
Section VI. Le régime du travail	216
Section VII. La liberté de conscience et des cultes	221
Annexe : La gestion des biens Wakfs	226
Chapitre III. — Le caractère désintéressé de la gestion mandataire. Garanties dont bénéficient les étrangers. La clause de l'égalité économique	229
Annexe : Le traitement des professions libérales	241
CONCLUSION	245
BIBLIOGRAPHIE	254

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE ¹

- BENTWICH (N.). — *The Mandate System*, 1930, 200 p.
- BLONDEL (A.). — « La cessation des mandats et le cas de l'Irak », *R.G.D.I.P.*, septembre-octobre, 1932, pp. 614-643.
- BOSDARDI (G. de). — « Il problema della cessazione dei mandati », *Vita italiana*, luglio 1931, pp. 48-59.
- CAIX (R. de). — *La Syrie* (in HANOTEAUX (Gabriel), *Histoire des colonies françaises et de l'expansion de la France dans le monde*, 1931, t. V, pp. 471-524.
- CALISSE (C.). — *Mandati internazionali*, Gerarchia, giugno, 1932, pp. 457-461.
- CARDON (L.). — *Le régime de la propriété foncière en Syrie et au Liban*, Paris, Recueil Sirey, 1932, 315 p.
- CHARTERIE. — « The Mandate over Nauru Islands », *British Yearbook of International Law*, 1923-24.
- EYMETT. — « The Mandate over South-West Africa », *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 1927, p. 3.
- FAUCHILLE. — *Traité de droit international public*, t. I^{er}, 2^e partie, 1925, pp. 812-888.
- FEINBERG (N.). — « La pétition en droit international », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1932, t. 40, pp. 525-644.
- *La juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le système des mandats*, Paris, Rousseau, 1930.
- GRETSCHANINOV (von). — *Closer Union und Closer Cooperation in Ostafrika*. *Zeitschrift für ausländische öffentliche Recht und Völkerrecht*, 1935.
- KURI Y ADIB. V.A. — *L'évolution des Mandats A* (article 22 du Pacte de la S.D.N.), Paris, Les Presses Universitaires, 1927, 196 p.
- The Japanese mandated Islands*, China critic., march 1933, pp. 372-328.
- LUGARD (Lord F.J.D.). — *Mandate*, Extract from *Encyclopedia britannica*, 14th ; éd. 1929, pp. 789-791.
- MAKOWSKI (J.). — « La nature juridique des mandats B-et C », *R.G.D.I.P.*, mai-juin 1933, pp. 374-390.
- MILLOT (A.). — *Les mandats internationaux*, Préface de J. Basdevant, Paris, Larose.
- MOCH (M.). — *Le mandat britannique en Palestine*, Préface de Justin Godart, 1932, 390 p.
- MONTCHARVILLE (M.). — *Le Japon d'Outre-Mer*, Paris, A. Pédone, 1931, 236 p.

1. V. les ouvrages et les articles cités en note.

- NOLDE (Baron E.). — *L'Irak. Origines historiques et situation internationale*. Préface de Georges Picot, Librairie générale de droit, 1934.
- PALACIOS MORINI (L.). — *Los mandatos internacionales de la Sociedad de Naciones*, Madrid, M. Minuesa, 1927, 313 p.
- PAULUCCI. — *La federazione dell'Est Africa britannico*, Oltremare, gennaio, 1930, pp. 13-17.
— *La fine del mandato coloniale*.
- PELICHET (E.). — *La personnalité internationale distincte des collectivités sous mandat*, Paris, A. Rousseau, 1932, 171 p.
- PIC (P.J.V.). — *Syrie et Palestine, mandats français et anglais dans le Proche-Orient*, Paris, A. Champion, 1924, 234 p.
- Le problème de l'Est africain britannique*. Congo, février 1932, pp. 228-233.
- RAPPARD (W.E.). — « Le système des mandats de 1920 à 1934 », *Volkenbond*, 10 januari 1930, pp. 150-156.
- RAY (J.). — *Commentaire du Pacte de la S.D.N., selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, Paris, Recueil Sirey, 1930, 717 p.
- REDSLOB. — « Le système des mandats internationaux », *Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, t. XV, octobre 1926.
- REES (van). — *Les mandats internationaux*, Paris, A. Rousseau, 2 vol. 1927-1928.
- ROLIN (H.). — « La pratique des mandats internationaux », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1927, t. XXIX, pp. 492-614.
- ROUSSEAU (C.). — « La cessation du mandat international », *Revue politique et parlementaire*, mars 1932, pp. 65-81.
- SCELLE (G.). — « L'affaire du mur des lamentations. Palestine », *Nouvelle revue juive*, mai 1929, pp. 193-201.
- SIEBERT (M.). — « Sur la procédure en matière de pétition dans les pays sous mandat et quelques-unes de ses insuffisances », *R. G. D. I. P.*, mai-juin 1933, pp. 257-271.
- SOLUS (H.). — *Traité de la condition des indigènes en droit privé, colonies et pays de protectorat*, Préface d'Arthur Girault, Paris, Recueil Sirey, 1927, 590 p.
- STOYANOWSKY. — *La théorie générale des mandats internationaux*, Paris, 1925.
— *The Mandate for Palestine, a Contribution to The Theory and Practice of International Mandates*, London, Longmans Green et Co, 1928, 399 p.
- WEHBERG. — *Deutschland in der Mandatkommission*, Friedenswarte, august-september, 1927, pp. 259-261.
- WRIGHT (Q.). — *Mandates under the League of Nations*, Chicago, 1932.

